

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "



El Derecho de Asilo y el Delito Político en
Hispanoamérica

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
Sergio Rene Tovar Romero

México, D. F.

1982.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

- I. INTRODUCCION.
- II. ORIGEN Y DESARROLLO HISTORICO.
- III. EL DERECHO DE ASILO EN LA ERA MODERNA.
- IV. EL DERECHO DE ASILO Y EL DELITO POLITICO.
- V. PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ASILO.
- VI. DIVERSOS TRATADOS Y CONVENCIONES INTERAMERICANAS SOBRE ASILO.
- VII. CONCLUSIONES.

CAPITULO I
INTRODUCCION

CAPITULO I I N T R O D U C C I O N

Valiosas obras de destacados autores se han escrito sobre los orígenes del derecho de asilo y su desarrollo en el curso de la Historia. No es la intención de este trabajo el querer mejorar o completar los estudios que se han hecho sobre la materia, sino resaltar la importancia que el asilo tiene actualmente en la política de los Estados Hispanoamericanos, principalmente.

Bástenos destacar que el derecho de asilo se practica desde la antigüedad, en que representa la inmunidad de lugares determinados donde se detenía la acción de las leyes humanas y donde los perseguidos encontraban protección. Siguió practicándose en la Edad Media y hasta el Siglo pasado, en Europa. En esta parte del Mundo, reapareció durante la Guerra Civil Española de 1936 a 1939. Y ahora, a partir de los últimos años, es en Hispanoamérica donde se utiliza, a veces con gran acierto, otras no tanto.

El sentimiento que inspira el asilo político es el de la realización de la justicia, por encima de la política de los Estados, no dejando al perseguido en manos de sus adversarios por los que indudablemente será condenado.

El asilo político ha sido elevado a la categoría de Derecho del Hombre, y así lo han reconocido las legislaciones internas de los países, y la Declaración de las

Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948.

La tesis clásica del siglo pasado, sostiene que só lo los Estados pueden ser sujetos del Derecho Internacional, considerando que, al concluir una serie de convenciones, obligados por las necesidades de la vida práctica, - referentes a la persona, protegían al ser humano.

Sin embargo, la protección de los derechos individuales por el Derecho Internacional, es muy limitada, ya- que la comunidad de Estados no puede intervenir cuando - las violaciones a los derechos son cometidas dentro de un Estado, el que afirma obrar de acuerdo con su Soberanía.- En razón de esta noción de Soberanía absoluta, algunos Estados pretenden que puede afectar los derechos de un grupo de individuos, sin que ningún otro Estado o grupo de - Estados pueda reclamarles su proceder, ni siquiera hacer- les saber que están actuando en contra de los principios- de la Humanidad.

Algunos ejemplos de flagrantes violaciones de los- Derechos Humanos contra pueblos enteros, en pleno siglo - **XX**, en éste, nuestro Continente Americano. Mencionemos só lo los más notorios:

El golpe de Estado en Chile, perpetrado a manos de militares en discordia con el sistema implantado por la - vía democrática clásica; las elecciones populares. La co- munidad mundial, en su mayoría, observó con las manos atadas, por los principios elementales de no-invertención, - cómo el ejército masacraba a la población civil de su misma nacionalidad.

Nicaragua. Pequeña nación centroamericana que sufrió una tiranía por mas de treinta años, durante los cuales una sola familia tuvo en sus manos el poder de vida y muerte sobre la totalidad del pueblo. Los Derechos Humanos fueron pasto de las balas y la vida de los nativos no podía recibir el calificativo de "humana". La Humanidad, una vez más, cerró los ojos ante esta aberración.

Guatemala es un ejemplo más, de los que en el Continente por desgracia abundan, de los abusos que el mal entendido Principio de No Intervención permite.

Así, cuando el hombre ve su vida o su integridad corporal amenazadas por motivos políticos, tiene derecho de acudir a la protección de otro Estado, y éste a su vez, el deber de humanidad de auxiliarlo poniéndolo a salvo de sus perseguidores. Cuando la reyerta política surge entre quienes son dueños del poder del Estado y sus enemigos, la protección interna parece ser insuficiente. Es entonces cuando frente al peligro claro de violación de un derecho humano esencial, el Derecho Internacional debe conceder al sujeto una posibilidad de exigir de otros Estados, esa protección elemental, solamente para lograr la realización de la Justicia. La soberanía local debe respetarse, pero no como un concepto vacío de contenido, sino en cuanto realice el Derecho y respete las instituciones básicas en que apoyamos nuestro concepto actual de la vida y de la Humanidad.

La realización íntegra de la Justicia sólo puede pensarse cuando se sobrepasa el límite del Estado y no puede lograrse sino al superar aquel concepto que asigna-

como única materia del Derecho Internacional la regulación de las relaciones internacionales.

Por el momento, las convenciones internacionales americanas sobre asilo, sólo han previsto el carácter de éste como un derecho subjetivo por parte del Estado asilante. Dado, sin embargo, el espíritu de fortalecimiento de los derechos humanos estrictamente individuales, cabe pensar en la posibilidad de que el asilo pueda ser un día inherente al individuo, y no sólo facultativo de los Estados a título de graciosa concesión.

En los países en los que no existe el asilo como un derecho del agente diplomático (como existe en América Latina) y un agente diplomático de cualquiera de esos países, o cuando en uno de esos países, concede asilo, no viola con ello el Derecho Internacional ni va contra él. Lo que sucede en realidad es que, el agente diplomático usa una facultad que ha de aplicar conforme a las circunstancias que ponen en peligro la vida humana, cuando han fallado las garantías normales del derecho local.

El asilo concedido en estas circunstancias, tiene que ser respetado, porque el agente diplomático no viola el Derecho Internacional. Es un respeto a la facultad del agente y no una mera consideración o cortesía diplomática.

Un tribunal internacional que conozca un conflicto en el cual no hay una norma precisa para resolverlo, puede recurrir para fundamentar su discusión a un principio más general del Derecho Internacional, sobre el cual exis

ta un acuerdo substancial. Es decir, " consentium gentium" se basa en su principio general de Derecho, con el cual - la norma aplicable no esté en contradicción, y que a su vez no viole los supuestos básicos de la comunidad internacional de los Estados.

Es decir, el Derecho Internacional, en casos concretos y bajo circunstancias especiales, suple y titula el derecho local cuando la Autoridad del Poder público o su legítimo funcionamiento se ha quebrantado.

Tal es la importancia del Derecho de Asilo y la motivación del presente trabajo, en el cual he de reafirmar que la institución del asilo tiene sus raíces en principios incommovibles del Derecho Internacional en general: la inmunidad de jurisdicción, los derechos del hombre y los principios de humanidad.

CAPITULO II
ORIGEN Y DESARROLLO HISTORICO.

- 1.- NACIMIENTO DEL DERECHO DE ASILO.
- 2.- EVOLUCION HISTORICA DEL DERECHO DE ASILO.
 - A) ASILO CARISMATICO.
 - B) ASILO LOCAL
 - C) ASILO POR DOCUMENTO.
- 3.-EL CRISTIANISMO Y EL DERECHO DE ASILO.

CAPITULO II.

ORIGEN Y DESARROLLO HISTORICO.

1.- Nacimiento del Derecho de Asilo.

Al establecerse la esclavitud, como uno de los estadios iniciales de las primeras sociedades humanas, se abre un nuevo período de sufrimientos para el hombre. Desde entonces ya no es la naturaleza la única que con sus golpes inexorables castiga a los grupos humanos. Ahora son los mismos hombres, generalmente los más fuertes, los que someten a otros hombres del mismo grupo, obligándolos a trabajar en beneficio de los más poderosos. Los excesos debieron llegar entonces a límites tan insoportables que los hombres oprimidos, ya esclavizados, optaban muchas veces por la fuga y se acercaban sumisos a otros grupos. Estos los aceptaban y acogían no precisamente por un "sentimiento de humanidad", sino simplemente porque la sumisión del recién llegado le garantizaba a sus "protectores" la posibilidad y la oportunidad de explotarlo a su vez como esclavo.

Esta fue sin duda la forma primera del asilo y ese su contenido histórico.

Con el tiempo esta forma primaria y utilitarista del asilo sufrió seguramente incontables cambios, y cuando desapareció la esclavitud para dejar paso a la servidumbre en la Edad Media.

Ya el asilo estaba tan arraigado en las costumbres, en la moral y en la ley, que la sociedad moderna y contemporánea no pudieron menos que reconocerlo y recibirlo como un legado institucional congruente con las necesidades de la época y digno de formar parte del sistema que regula actualmente la convivencia internacional.

Sin embargo, el desarrollo histórico del Derecho de Asilo fue algo más complejo que lo que se acaba de decir, por ello a continuación expongo unas breves consideraciones históricas del asilo.

2.- Evolución Histórica del Derecho de Asilo.

Dentro de esta evolución el asilo tomó variadas formas, distinguiéndose por su importancia el asilo carismático, el asilo local y el asilo por documento.

A).- Asilo Carismático.

Observamos en la antigüedad que de determinadas -- personas emana el poder de otorgar el asilo y de atenuar el sufrimiento de los que reciben el impacto del derecho estatal, justa o injustificadamente. Se trata de una especie de asilo no ligado permanentemente a un determinado lugar, sino conectadas con personas determinadas, generalmente investidas de altas funciones religiosas; y en vista de las explicaciones " del Maestro Antonio Caso sobre el carisma, podríamos designar esta forma de asilo como --

carismática" (1). Encontramos un ejemplo en relación con las Vírgenes Vestales en Roma; si ellas se encontraban incidentalmente en la calle con algún sentenciado que se dirigía al sitio de su ejecución, éste podía obtener de ellas el indulto. De la misma manera. Si un Sacerdote de Júpiter entraba en una casa donde hubiera un prisionero (recordemos del antiguo derecho el sistema de cárceles privadas) se le quitaban a éste sus vínculos. Así, de ciertas personas emanaba un poder especial de hacer pasar la "humanitas" antes que el frío derecho, y esas personas recibían tal poder generalmente de su función dentro de una religión institucionalizada.

A este respecto debemos mencionar también la facultad de los esclavos de refugiarse junto a las estatuas de los Emperadores en caso de ser maltratados por sus Maestros, en cuyo caso el Magistrado debía examinar con especial cuidado las circunstancias alegadas por los esclavos, y obligar al maestro a que les vendiera si resultaban justificadas las quejas en cuestión. A causa del culto divino que se rendía, ya desde Augusto, a los Emperadores y por la identificación "magina" entre la persona y su imagen, podemos interpretar esta forma de asilo como de asilo carismático, sin embargo, aquí estamos ante una figura intermedia entre el asilo local y el asilo basado en carisma personal; hacia otro lado encontramos desde

(1) Floris Margadant. Foro de México No. 76. 1o. de julio de 1959. México, D.F. Pág. 33.

luego una zona de transición entre el asilo carismático y la posibilidad que tienen ciertas personas de rango elevado, de conceder indulto "como sugiere von Woess, es posible que de la posición de San Pablo ante los cristianos primitivos le haya dado también la facultad de otorgar asilo; el párrafo XIII de la famosa Carta de Filemón sugiere que, en caso de quererse esto, San Pablo hubiera podido retener a su lado al esclavo Onésimo, a pesar de que era esclavo de un Maestro que conservaba la "dominica potestas" sobre él".(1)

B).- Asilo Local.

Se trata de una figura jurídica ya conocida en la antigua Babilonia. Sin embargo, aquí no tuvo una clara relación con la religión; de los pocos casos que conocemos se recibe la impresión de que como asilos funcionaban más bien los palacios de los poderosos, y no los templos. Por una parte, la escases de material no permite a este respecto conclusiones generales; por otra, "es curioso que en otro derecho primitivo, el azteca, igualmente encontramos que hubo asilo, no en los templos, sino en el palacio real y que los esclavos que se refugiaban en él obtenían del Rey su libertad, haciendo éste una donación al dueño a causa de esta expropiación. (Pomar, Rel. de Texcoco, página 39)". (2)

(2) Floris Margadant. Op. Cit.

En Egipto, Palestina, Grecia e Italia el asilo local era generalmente un lugar sagrado, o cuando menos un lugar destinado a ser asilo por recomendación especial de la Divinidad. Así encontramos en el Antiguo Testamento en "Números" Treinta y cinco y en "Josué" Veinte, que por ordenes de Jehová ciudades enteras fueron destinadas para dar asilo a los que habían matado imprudencialmente; dentro de estas ciudades, el derecho de venganza de los parientes de la víctima no los alcanzaba, y después de la muerte del que a la sazón fuere el Sumo Sacerdote, este derecho de venganza quedaba completamente caduco. Desde luego, antes de recibir tal privilegio, el que buscaba asilo debía someterse a un juicio en que se investigaba si se trataba realmente de un homicidio no intencional.

Lo normal, empero, era que el sitio del asilo fuera un lugar sacro, aunque por otra parte no todo lugar destinado al culto de los Dioses era al mismo tiempo un sitio de asilo. Sabemos, por ejemplo, que en Egipto el reconocimiento de determinados asilos religiosos constaba en decretos especiales. Notemos a este respecto que muchas veces no bastaba que el refugiado se quedara simplemente dentro del recinto del asilo: es probable que en diversos asilos tenían que consagrarse al servicio de la divinidad en cuestión. De ahí, probablemente, la erudita-polémica sobre "la cuestión de saber si los "egkatochoi" del Serapeo de Menfis, famoso asilo egipcio, hayan sido asilados o monjes".(2)

En cuanto a Grecia, "Nepote cuenta en su "De vi ris illustribus", cuando habla de Pausenias, de cómo un

joven de Argilio, habiéndolo violado una carta importante - de Pausanias, se refugia en un "templo consagrado a Neptuno, cuya violación se tiene por funesta" entre los griegos" (3), lo cual significa, a contrario sensu, que también hubo otros templos en Grecia en los que el refugiado no hubiese estado tan seguro.

Resulta que, originalmente, el contacto físico con el altar era una necesidad para obtener protección; mediante tal contacto, el poder sacrosanto de la Divinidad se extendía hacia el individuo. Así, a veces se trataba, inclusive, de extender el asilo hasta afuera de los recintos sagrados, mediante un cordón que ligara al refugiado con el altar. "En el ejemplo que Plutarco nos da de este asilo "por contacto remoto", en Solón Doce, el cordón se rompe y la multitud se lanza sobre los antiguos asilados, matándolos".(3)

En Italia parece que especialmente los Templos de Júpiter hallan sido reconocidos como lugares de asilo, y el mismo nombre de "Júpiter" se deriva de "Zupitere", refugio según los filólogos. También ahí hubo quizás la posibilidad de que ciudades enteras fueran declaradas asilos, como parece resultar de la "Historia de Roma" por Tito Livio, quien nos cuenta que "Rómulo estableció expresamente un asilo sagrado en Roma para atraer gente hacia su nueva Ciudad"(3). Como el primer Rey de Roma no pudo tener interés en ver acumulaciones de refugiados, tomando el sol en los terrenos pertenecientes a algún templo, debemos suponer que la misma Ciudad de Roma se haya convertido en un asilo sagrado.

(3) Citas hechas por Floris Margadant. Op. Cit.

Por otra parte, es posible que no debamos tomar - muy en serio lo que Livio nos cuenta sobre este asilo establecido por Rómulo; Pernice (4) alega con muy buenos argumentos que "probablemente estamos aquí de nuevo en presencia de una infiltración de leyendas griegas en la historiografía romana".

De todos modos, aunque quizás no hubo en Italia - antigua ciudades-asilo, lo que si hubo fueron templos que otorgaban protección a determinados regudiados, una protección respetada por las autoridades seculares. A este respecto debemos mencionar la posibilidad de que la inviolabilidad del lugar en el antiguo derecho italiano haya tenido cierta relación con la religión doméstica, que hacía de los domus un lugar sagrado. "Si aquí encontramos quizás un caso de "asilo doméstico", por otra parte debemos reconocer que este asilo no fué absoluto; recuérdese a este respecto la "quaestio lanca et licio", institución azteca de acuerdo con la cual se podía entrar con testigos, desnudo, provisto de un cordón y un plato, en la casa en que se sospechaba que se escondía un objeto robado con objeto de buscar éste. "(5) El análisis de esta figura demuestra su probable relación con la magia, de manera que mediante una ceremonia mágica podían violar en este caso el sagrado asilo hogareño.

(4) R. Pernice. Revista Savigny No. 17. Octubre de 1962.- Francia.

(5) Floris Margadant. Op. Cit.

C).- Asilo por Documento.

En el derecho egipcio y en el romano-vizantino, encontramos además una forma de asilo que protegía al acsado, independientemente del lugar en que se encontrase, mediante un documento. "Es posible que tales cartas de asilo, extendidas por autoridades espirituales o seculares, inclusive por Presidentes Municipales, surgían de la figura del asilo local: en caso de tener que resolver algún asunto urgente en su casa, el asilado podía ir y regresar bajo el amparo de tal documento (que tenía en el Derecho Justiniano una validez no mayor de treinta días)". También es posible que los documentos del asilo se otorgaran originalmente en los casos en que el interés público no permitía que determinadas personas se encerraran en los templos, como en el caso de los campesinos, en época de cosecha. De todos modos en la práctica postclásica y medioeval, tales cartas llegaron a ser simples salvoconductos, documentos para andar en libertad, cuyo efecto era comparable a la suspensión en nuestro juicio de amparo. Así, este asilo por documento, si acaso haya tenido su origen en el asilo local, se independizaba de su fuente y sustituía finalmente, con ventaja, a esta última forma de asilo.

Como determinadas personas gozaban de un derecho de asilo, a veces documentado, a veces no, como consecuencia automática de sus méritos (en Egipto, por ejemplo, los vencedores en ciertos juegos deportivos, o jefes de familias muy numerosas), el asilo por documento tiene una zona de transición con el concepto de la inmunidad personal, teniendo al mismo tiempo una relación o posible

filiación con el asilo local. (5) Floris Margadant. Opc.

3.- El Cristianismo y el Derecho de Asilo.

Es indudable que la religión en general, y la religión cristiana en particular, que durante siglos ha conformado y normado la vida de la sociedad humana, tuvo necesariamente que imprimir su sello moral y religioso al asilo, reclamándolo sino con el carácter imperativo de los Diez Mandamientos, si al menos como una forma de conducta grata a Dios.

La fábula religiosa sobre el origen del asilo asegura que Caín, desterrado del Paraíso a causa del fratricidio cometido por él en la persona de su hermano Abel, buscó refugio al Oriente del Edén, en donde incluso llegó a fundar una ciudad para su propia protección. Eso dice el Génesis. Por su parte la Biblia ofrece otros ejemplos de asilo en el libro mosaico "Números", en el que se alude a la existencia de "seis ciudades" que servían de asilo a los homicidas involuntarios." Y de las ciudades quedareis a los levitas - ordenó Jehová a Moisés - seis ciudades serán de acogimiento para que el homicida se acoja allí".

El pueblo hebreo, habiéndolo tomado el asilo de los fenicios, lo practicó y reglamentó como una institución.- El asilo era concedido indistintamente a judíos y extranjeros, con la sola condición de que el delito cometido se hubiese consumado sin intención por parte del presunto delincuente, pues el pueblo hebreo era muy celoso en este

punto y consideraba al hombre como imágen de Dios, y toda ofensa hecha al hombre se reputaba a Dios mismo y por tanto era ineludible el castigo al infractor. Por otra parte, Judea se singularizó en el mundo antiguo porque sus muros siempre estuvieron abiertos para los esclavos fugitivos de otros países y en general para todos los extranjeros.

En las páginas anteriores y hasta aquí se ha tratado de dar un enfoque general de lo que se consideraba el asilo hasta antes de la llegada del cristianismo. Era este, pues, el panorama en el mundo al advenimiento de la religión que, de una u otra manera, revolucionó a casi toda la civilización humana.

El cristianismo que era portador de una nueva moral no hizo reparos al origen pagano del asilo; antes bien lo halló conforme con esa moral nueva, lo adaptó a su doctrina, le dió carácter universal, hizo de él su propio escudo en un momento en que las ideas del cristianismo y el cristiano eran objeto de tenaz e implacable persecución por parte de las leyes y de los magistrados del Imperio, y luego "después de que Constantino el Grande hubo adoptado oficialmente el cristianismo como religión del Imperio (Edicto de Milán en el año 313)" (6), la Iglesia cristiana siguió practicando el asilo consecuentemente durante los siglos siguientes.

(6) Alicia Franco Pérez. Jurídica No. 8. Marzo de 1976. - México, D.F.

Evidentemente un nuevo asilo estaba naciendo, un asilo en trance por salir de su crisálida consuetudinaria, basada en la práctica de un sentimiento generoso, para adquirir la forma y el contenido de un derecho.

Muchos y muy importantes fueron los factores que determinaron estos cambios, pero entre todos ellos destacan con particular relieve los siguientes:

a).- La influencia de la Filosofía Estoica que con tanta vehemencia y constancia proclamó y defendió la idea y la práctica de la protección de los esclavos.

b).- La influencia moral del cristianismo que ha penetrado en los estrados más importantes de la vida social de la época, y.

c).- La adopción del cristianismo como religión -- del Imperio. Bajo la influencia protectora de estos tres factores, el nuevo asilo se caracteriza por su tendencia hacia la institucionalidad y hacia la universalidad.

La decadencia primero y luego la disolución total de las bases del Imperio sumieron a la sociedad romana en una situación caótica, en la que se pusieron a prueba todas las formas de estructura de la vida institucional. -- Sobrevinieron desórdenes en lo político, en lo económico y en lo social; la idea de justicia y la jurisprudencia -- habían sido suplantadas por la arbitrariedad; la fuerza, -- la audacia, el atropello y todas las formas extrajurídicas de la vida social eran lo único vigente. Sin embargo, en medio de tanta depredación, flotaban casi intactas las

banderas de la Iglesia cristiana, único poder sobreviviente, bajo las cuales se protegía al débil del fuerte.

Las tropas y masnadas de los bárbaros que irrumpieron sobre el territorio del Imperio, avasallaron todo lo que encontraron a su paso pero respetaron las costumbres-existentes en materia de asilo, sin duda porque ellos mismos lo practicaban en sus comarcas de origen. A este respecto " la Historia relata como los Godos no atentaron - contra la seguridad de todos aquellos que se hallaban acogidos al asilo de la Basílica de los Santos Apóstoles, cuyos límites llegaron, nos dice, incluso a proteger legislativamente. Esta conducta de los bárbaros no puede extrañar a quien conozca algunas peculiaridades de las leyes - visigodas, entre las cuales una de las más características era la prohibición de sacar con violencia del recinto de las iglesias y del terreno que las rodea, hasta una - distancia de treinta pasos del pie de sus murallas, a los fugitivos deudores, esclavos o criminales que se hubiesen refugiado allí "(7). Estas mismas costumbres existían entre los alemanes, los lombardos y los francos.

Pese a estas costumbres generalizadas y a la protección de la Iglesia, lo cierto es que el asilo siguió - arrastrando una vida precaria porque la mera costumbre, - como tal, que le servía de marco, no alcanzaba aún a darle la protección necesaria. A causa de la falta de una - reglamentación correcta de las prácticas de asilo hubo - muchas violaciones al mismo, y los problemas que planteaban, aunque fueron los mismos, se resolvían de distinta -

(7) Alicia Franco Pérez. Op. Cit.

manera con un amplio margen de arbitrariedad.

A fin de superar estas dificultades, la Iglesia Católica, que luchaba tenzamente por reivindicar sus derechos sobre la materia, organizó y realizó varios concilios para esclarecer, definir y confirmar las prescripciones canónicas y las disposiciones imperiales sobre asilo. Fue así como, bajo la influencia poderosa de los Papas de aquella época, se estableció la inviolabilidad del asilo en los templos, monasterios, cementerios, casas episcopales y hasta en las cruces que la Piedad erigía en los caminos.

Hasta entonces la actuación de la Iglesia al conceder asilo se había concretado a la intervención personal de los sacerdotes en favor de aquéllos que se acogían a él, y la labor de los obispos consistía en la mera intercesión en favor de los refugiados en las iglesias, en cuya defensa dirigían exhortaciones a Príncipes y Magistrados. "La doctrina de la intercesión fue fijada y puesta en práctica por los padres de la Iglesia" (7). Pero de ahí en adelante y a partir de los primeros concordatos la Iglesia ya no se limitó a la mera intercesión piadosa, sino que reivindicó plenamente su derecho a conceder asilo y a exigir su inviolabilidad por parte del Estado.

Toda la Edad Media se rige en materia de asilo por disposiciones eclesiásticas y es la Iglesia la única que lo ejercita de acuerdo con sus propias reglamentaciones, pero a medida que el Estado va cobrando unidad y fuerza en las postrimerias de la Edad Media, exige de la Iglesia que se excluya de sus prerrogativas de asilo la de

concederlo a aquellos que hubiesen delinquido contra la Soberanía, o que hubiesen consumido crímenes de lesa majestad y de traición. La jurisdicción del Estado se amplía progresivamente, sus leyes se hacen más imperativas, sus instituciones adquieren una fisonomía excluyente que ya no admite interferencias extrañas, ni aún las de la Iglesia, y los reos que caen bajo la jurisdicción de su justicia ya no pueden ampararse en los usos y costumbres del asilo religioso. El Estado alegó en su favor que sus leyes eran cada día más respetuosas de la personalidad humana, menos bárbaras, más equitativas, menos congruentes con el privilegio, más generales, menos vengativas, en una palabra, más justas, y que por lo tanto el asilo no solo ya no es necesario para proteger al fugitivo por regla general un delincuente común—, sino que se da pábulo a frecuentes transgresiones de la ley estatuida para garantizar la paz y la armonía interna de la sociedad. Se criticó y se impugnó el pretendido fundamento religioso de la institución del asilo; se dijo que tal fundamento es básicamente humano y social y que por tanto la institución misma estaba sujeta a sufrir transformaciones y limitaciones y aún su abolición total por parte de la autoridad civil. "Reale comenta este punto con las siguientes palabras: "A pesar de sus profundos orígenes, de sus tradiciones seculares, el asilo religioso estaba destinado a desaparecer, como cualquiera otra institución, el día que ya no correspondió a las costumbres y necesidades de la sociedad. Las mismas causas que la justificaron, contribuyeron en lo sucesivo a condenarla. "(8)

(8) Alicia Franco Pérez. Op. Cit.

La decadencia del asilo religioso aumentó considerablemente con el advenimiento de la Reforma. La influencia de la Iglesia fue menoscabada profundamente por la insurgencia del protestantismo, y consecuentemente el asilo perdió toda la eficacia de que había gozado hasta entonces. Las iglesias ya no eran más lugares inviolables de asilo, por lo menos en los nacientes Estados nacionales (Alemania del Norte, Suecia, etc.), que han sido ganados por el protestantismo.

"En Italia, el asilo religioso sobrevivió hasta muy entrado el Siglo XIX, pese a que el Concordato de 1741 le cercenó algunas prerrogativas importantes y lo limitó al ámbito de las iglesias y para sólo un número muy reducido de delitos, los menos graves" (8). Lo cierto es que en Europa, a fines del S. XVII el asilo religioso había practicamente desaparecido. El Papa Pío IX fué quien libró las últimas batallas en nombre de la iglesia en defensa del asilo religioso, levantando contra aquellos que no lo respetasen la amenaza de la excomuni3n.

Entre los pueblos americanos - latinoamericanos me jor dicho el derecho de asilo aparece como un legado de España, su antigua metrópoli, con nítida fisonomía religiosa y profundamente permeado de los hábitos y costumbres de la Madre Patria. Durante muchas décadas antes y después de la Independencia los templos católicos abrieron sus puertas a los perseguidos por la justicia, pero muy especialmente a los políticos y conspiradores que frecuentemente se alzaban contra los gobiernos republicanos recién instaurados en el Continente.

La iglesia católica, el poder colonial y el feudalismo imperante, estaban tan íntimamente consubstanciados y ligados entre sí, que el menoscabo de los intereses de uno de estos tres factores de la vida institucional americana, era inmediatamente resentido por los otros factores, manifestándose su solidaridad en una acción defensiva u ofensiva conjunta.

Los hombres que lucharon por la independencia de estos países fueron combatidos por las armas españolas con la misma saña que los persiguieron las oligarquías dominantes o los condenaron y excomulgaron los obispos. Estos luchadores no recibieron nunca asilo de la iglesia y no lo buscaban siquiera a sabiendas de que o bien les sería negado, o bien se les podía otorgar eventualmente y sólo a título precario. En cambio, cuando la independencia fue alcanzada mediante la dispersión, la destrucción o la expulsión de las tropas coloniales, y cuando la subversión contra las nuevas repúblicas provenían de los sectores ultramontanos o reaccionarios, la iglesia reivindicó para sí sus viejas prerrogativas y privilegios sobre el derecho de asilo, otorgándolo, casi siempre con éxito, en favor de los amigos de la restauración.

Esta situación no pudo prolongarse indefinidamente. A medida que las nuevas repúblicas latinoamericanas fueron afianzando sus estructuras sociales, culturales, económicas, políticas y jurídicas, la iglesia fue perdiendo aquellas prerrogativas no sin antes librar una lucha tozuda y desesperada que incluso ahora no da por terminada.

Por otra parte el derecho de asilo estaba llamado-

en América a otro destino. Los pueblos latinoamericanos - no sólo lucharon por sustraerlo de los conventos, en los que había vegetado apenas, sino también para convertirlo en una de las instituciones más prestigiosas del Derecho Internacional Americano.

En la actualidad el asilo eclesiástico ha desaparecido completamente, y la razón que existe para ello es - que, usando la cita que hace Margadant del francés Guillermo Duekett, "Hoy no debe existir asilo contra la Ley, porque la Ley debe ser el asilo de todos." (9)

(9) Floris Margadant. Op. Cit.

CAPITULO III
EL DERECHO DE ASILO EN LA ERA MODERNA.

- 1.- CONCEPTO Y ETIMOLOGIA.
- 2.- EL ASILO: ¿DERECHO INDIVIDUAL O DERECHO ESTATAL?
- 3.- DIFERENTES TIPOS DE ASILO.
 - A) ASILO TERRITORIAL.
 - B) ASILO DIPLOMATICO.
- 4.- NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DE ASILO EN MEXICO.

CAPITULO III

EL DERECHO DE ASILO EN LA ERA MODERNA.

1.- Concepto y Etimología.

Recordemos que Rómulo y Remo, al fundar Roma, hicieron edificar un gran Templo al Dios Aesyléus, el cual fue destinado para asilar delincuentes. Sin embargo no se puede asegurar que tenga relación directa el nombre del Dios romano con la palabra de origen latín "asylum" con que se nombraba al asilo. La raíz griega de ésta es "asylon", que se compone de las voces "an" (prefijo griego que indica negación o privación), y "sylan" (despojar o quitar), que daba la idea de "sitio inviolable" (10).

Nuestra Ley de Población define al asilado político como aquel que "para proteger su libertad y su vida de persecuciones políticas en su país de origen, es autorizado a residir en México por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en el caso concurren".

Veamos la definición que se dio en la Convención - Sobre Asilo Diplomático (Caracas, marzo 28 de 1954).

"Artículo 1. El asilo otorgado en Legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos, será respetado en el Estado territorial de acuerdo con las dis

(10) Diccionario Enciclopédico Quillet. Tomo I. Panamá. - pág. 530.

posiciones de la presente Convención".

Y en la Convención Sobre Asilo Territorial (mis --
mo lugar y fecha).

"Artículo 2. El respeto que según el Derecho Inter-
nacional se debe a la jurisdicción de cada Estado sobre --
los habitantes de su territorio se debe igualmente, sin --
ninguna restricción, a la que tiene sobre las personas --
que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean --
perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación polí-
tica o por actos que puedan ser considerados como delitos
políticos".

La parte del Siglo XX que nos ha tocado vivir y --
que ha sido singularmente violenta se caracteriza por ser
el período de los desarraigados, las guerras y muchos o --
tros conflictos políticos, la actitud despótica de muchos
gobiernos, el surgimiento de nuevos Estados con cambios --
en las fronteras tradicionales, la lucha por la descoloni-
zación, han producido una corriente inacabable de miseria
humana, de refugiados, de apátridas, de personas despla-
zadas. Al mismo tiempo ha existido una mayor precepción --
y reconocimiento de los derechos humanos básicos y han --
aparecido varios instrumentos que proponen a promover el
progreso social y la igualdad de derechos de todos los --
hombres. Todo ello ha dramatizado el problema de los re-
fugiados y le ha impreso un sentido de urgencia.

Por último veamos la definición que de el asilado-
nos da César Sepúlveda, quien nos dice que es "una perso-
na que es obligada a abandonar su habitual lugar de resi-

dencia por fuerzas que escapan a su control y a buscar refugio en otra parte, en la que es admitido, temporal o definitivamente". (11)

2.- El Asilo: ¿ Derecho Individual o Derecho Estatal?

Ultimamente ha ido tomando fuerza una corriente - que pretende hallar el fundamento jurídico del asilo en - los Derechos Fundamentales del Hombre, invocando princi - palmente el Artículo 14 de la "Declaración Universal de - los Derechos del Hombre " protegiéndose mediante el asilo la vida humana en toda su integridad, comprendiéndose por lo tanto su libertad y su dignidad.

Cito a continuación tal precepto:

" Artículo 14. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en - cualquier país".

Como ya se dijo, algunos estudiosos del asilo pretenden que el individuo sea un sujeto de este derecho y - no objeto del mismo. Sin embargo y como ya veremos, este argumento carece de validez.

" La versión original de dicho Artículo, redactada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Uni - das en 1947, afirma que "En caso de persecución, toda per - sona tiene derecho a buscar asilo y a que se le conceda -

(11) César Sepúlveda. Jurídica No. 11. Julio 1979. México D.F.

en cualquier país". Cuando en 1948 el texto pasó a ser examinado por la Asamblea General, los términos " se le conceda " fueron remplazados por " disfrutar ". Por lo tanto, de conformidad con la Declaración, toda persona tiene derecho de buscar y disfrutar de asilo, pero no el derecho a que se le conceda el asilo". (12) Esto es, que frente al derecho individual de solicitar asilo, no existe un deber u obligación concomitante del Estado para otorgarlo.

Por el contrario hallamos que en repetidas ocasiones se habla de un derecho del Estado, o de su Legación representante, para conceder el asilo, más nunca se ha dicho que tenga un deber de hacerlo, y de conformidad con el Artículo 2o. de la Convención Sobre Asilo Diplomático y el Artículo 1o. de la Convención Sobre Asilo Territorial, ambas de 1954 (véase el Capítulo VI).

Por lo antes expuesto, y para desgracia de los individuos que se ubiquen en el supuesto del asilo, sigue firme la tesis de que el derecho de asilo es una facultad discrecional de los Estados y no un derecho inherente a las personas.

3.- Diferentes Tipos de Asilo.

A).- En esencia, se ha realizado esta división de tipos de asilo por mera metodología de estudio, ya que in

(12) Sadruddin Aga Kahan. Revista de la Comisión Internacional de Juristas. Vol. III No. 2. Diciembre 1967.- Ginebra, Suiza.

trínsecamente el asilo es uno solo. Veamos pues uno de los tipos de asilo que la doctrina, en forma escasa, enuncia.

El asilo territorial, que algunos autores modernos han dado en llamar refugio, es el derecho que, en ejercicio de su Soberanía, tiene un Estado de admitir en su territorio a personas que sufran cualquier clase de persecución política. En otras palabras, es cuando el perseguido o delincuente político (que como veremos en el Capítulo siguiente no es lo mismo) se introduce materialmente y de cualquier forma, al territorio del Estado asilante.

Ejemplifiquemos un poco. El solicitante de asilo territorial que llega a México, es admitido provisionalmente por las autoridades de Migración, teniendo obligación de permanecer en su punto de entrada hasta recibir la autorización de la Secretaría de Gobernación para internarse temporalmente en el país. Para recibir tal autorización deberá presentar solicitud, ante el Jefe de la Oficina de Población correspondiente, en que exprese los motivos de la persecución, sus antecedentes personales, los datos útiles para su identificación y el medio de transporte que utilizó para llegar al país.

En el Capítulo correspondiente se verá más extensamente la reglamentación del Asilo Territorial en México.

Tanto el sistema universal como el regional de protección de los asilados y refugiados reconocen como un

principio básico del Derecho Internacional el de la no-devolución, incluyendo dentro de este principio la prohibición del rechazo en las fronteras, lo que enfatiza el carácter humano y apolítico del otorgamiento del asilo, tal como ha sido consagrado por la Declaración de Asilo Territorial de las Naciones Unidas, que establece que dicho otorgamiento constituye un acto pacífico y que de ninguna manera debe ser considerado como inamistoso entre los Estados.

B) Asilo Diplomático.

A comparación del asilo territorial, este tipo de asilo es tratado más profusamente por los escasos autores que tratan el tema. Por lo tanto, conozcamos un poco de la Historia del derecho de asilo en su aspecto diplomático.

Los Estados nacionales se constituyen a través de un fuerte proceso de unificación nacional, y el sentido de lo político tiende a desplazar o a restringir las antiguas potestades de la Iglesia. Fue así como el Congreso de Westfalia y la paz de este nombre, sellada en 1643, para poner fin a la Guerra de los Treinta Años, se reconoció la transformación de las viejas embajadas transitorias u ocasionales en embajadas permanentes, surgiendo de allí el asilo diplomático basado en la ficción jurídica o " principio " de extraterritorialidad, que equivale a una concesión de soberanía que se otorga a la sede de la representación diplomática de un país en el territorio de otro, y por extensión a la inmunidad personal del embaja-

dor y de todas aquellas personas que residan temporal, ocasional o accidentalmente dentro del ámbito territorial de la Embajada.

Este principio de extraterritorialidad "ya fue conocido en la época de Carlos V (1516), Emperador de Alemania, quien reconocía esa inmunidad acordada a los embajadores, afirmando que las casas de los enviados diplomáticos deberían considerarse como sitios de asilo inviolable, y que a nadie se le podría impedir gozar de ese privilegio" (13)

En España el asilo estaba muy arraigado, pero los abusos que se cometían a su amparo obligaron a los Reyes a revisar sus reglamentos y a ponerles los convenientes límites. Una de estas medidas restrictivas consistió en "la abolición de la franquicia de cuartel, que se remontaba a dos ordenanzas promulgadas en 1594, y a una tercera de 1648, lo mismo que a una declaratoria del Rey Carlos II, último de la dinastía de Felipe II, promulgada en 1671 y por la cual se supeditaba la inviolabilidad de la residencia diplomática a la reciprocidad." (13) No obstante estas limitaciones los representantes diplomáticos siguieron gozando no sólo de la inviolabilidad de sus residencias y vehículos, sino también de la facultad y derecho de conceder asilo.

Las enconadas guerras "carlistas" que sobrevinieron a la muerte de Fernando VII, y que sumieron a España en el caos durante largos años, hicieron un imperativo de

(13) Alicia Franco Pérez. Op. Cit.

la época la reglamentación precisa del derecho de asilo y la reivindicación del respeto de su inviolabilidad.

El Instituto de Derecho Internacional, en su proyecto elaborado en su sesión de Bath en 1950, además de reconocer el asilo diplomático, le da un sentido extensivo, considerando que era necesario reglamentar el derecho de asilo, como complemento de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada en 1948 en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Sin embargo, es en América donde la práctica del asilo se ha llevado a cabo en forma consuetudinaria, a causa de la juventud política de sus pueblos y su proceso de organización interna en pleno desarrollo y evolución, y en donde se ha visto rodeado de circunstancias muy especiales. Pero es también en América, en donde la institución del asilo se ha regulado y limitado por tratados y convenciones.

Considero que el asilo diplomático tiene la misma finalidad que el asilo territorial, del cual deriva su práctica.

Un perseguido político en general puede escapar a la acción represiva de las autoridades locales, buscando refugio en algún lugar inviolable, dentro del propio territorio. De acuerdo con el Derecho Internacional, son inviolables los edificios donde están readicadas las misiones diplomáticas, y otros lugares no sujetos a la jurisdicción del Estado en que se encuentran.

Podría intentarse una definición del asilo diplomático, diciendo que "es la protección que concede un representante diplomático a un delincuente o perseguido político, admitiéndolo en el domicilio inviolable de la Legación". (14)

Una corriente de opinión, de la cual en cierto modo, el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya se hizo eco, insiste en que entre otros motivos, existe una razón para oponerse a la práctica del asilo diplomático, en cuanto éste supone un menoscabo para la Soberanía del Estado territorial y una intervención en sus asuntos internos. De aquí podría deducirse que entre más se afirme la teoría de la no intervención y se acepte por un Estado, más será la repulsión de éste a la aceptación del derecho de asilo.

El Congreso Hispano-Luso-Americano del Derecho Internacional, sostiene en cambio, entre sus resoluciones, que el asilo otorgado con arreglo a las condiciones que se especifican en los tratados, no puede ser considerado como violación a la Soberanía del Estado territorial, ni como intervención en sus asuntos internos, ya que la soberanía no puede alegarse, en ningún caso, como pretexto o excusa para impedir o rehuir el cumplimiento de deberes de solidaridad humana. Tal opinión quedó asentada en las Actas del Congreso.

Si los países latinoamericanos han aceptado esas restricciones a su soberanía, es porque creen obrar en

(14) Pozzi, Antonio. Contribución de México al estudio de Temas de la Agenda de la 7a. Conferencia Panamericana. Cap. II. Tema 6-D. México. 1933.

cumplimiento de un deber jurídico.

El principio de no-intervención constituye una barrera infranqueable para la inundación de la fuerza militar y política que ahogue junto con la libertad y la soberanía de los Estados, los derechos individuales más sagrados de los pueblos americanos.

En ese sentido, el principio de no-intervención y la institución del asilo diplomático, pueden armonizarse y constituyen la estructura lógica de la regla general, y la excepción que la confirma. Con ellos las naciones americanas garantizan la libertad exterior o independencia y la libertad interior, la vida misma de sus ciudadanos.

Con este aspecto del asilo diplomático, la institución se configura en el régimen internacional de América, como el recurso extraordinario político que la historia de los pueblos hispanoamericanos ha desarrollado para garantizar los derechos fundamentales del individuo, la libertad y la vida.

4.- Naturaleza Jurídica del Derecho de Asilo en México.

Conforme y consecuente con sus viejas tradiciones democráticas y con las conquistas más avanzadas del Derecho en materia de asilo, México no sólo ha reconocido en múltiples ocasiones la existencia del derecho de asilo, abonándolo y defendiéndolo en todos los niveles de la doc

trina, sino también lo ha ejercitado en la práctica otorgándolo con generosa amplitud a los perseguidos políticos en sus Embajadas, Legaciones y territorio.

Ejemplos notables de esta conducta son el caso de los republicanos españoles que en 1939 solicitaron la protección de la Bandera mexicana, habiéndola obtenido en forma colectiva y sin restricciones de ninguna especie, hasta el máximo de las posibilidades del Derecho Internacional; también, en 1954, el caso de los demócratas guatemaltecos perseguidos en su país a raíz de un cambio violento de régimen político; otro caso parecido y más reciente fue el de los chilenos que huyeron despavoridos de la feroz persecución de que fueron objeto por los dirigentes de su país, y a quienes igualmente se les brindó toda la protección a que México podía estar comprometido de conformidad con sus obligaciones y derechos en esta materia.

México ha concurrido invariablemente a todas las Convenciones Panamericanas que se han celebrado para tratar sobre el asilo.

Con base en dichas convenciones, y que serán debidamente detalladas en el Capítulo correspondiente, la legislación positiva mexicana regula el derecho de asilo en los artículos 41 y 50, fracción IV, de la Ley General de Población en vigor, y en el artículo 72 de su Reglamento. Por razón de su importancia me permito transcribir in-extenso el texto de los artículos 41 y 50:

" Artículo 41.- Los extranjeros que vengan de paí-

ses americanos huyendo de persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación".

" Artículo 50.- No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente;

Fracción IV. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas".

El Reglamento respectivo, de fecha 3 de mayo de 1962, reguló taxativamente en su Artículo 72, las disposiciones de los Artículos 41 y 50, Fracción IV, en la forma que también transcribo textualmente:

" A).- En los casos de los Artículos 41 y 50, Fracción IV de la Ley, se observarán las siguientes disposiciones:

I.- Los extranjeros nativos de los países del Continente Americano que vengan huyendo de persecuciones políticas de su país serán admitidos provisionalmente por las autoridades de población, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría.

II.- Los interesados, al solicitar el asilo, deberán expresar los motivos de la persecución, sus antecedentes personales, los datos útiles para su identificación -

y el medio de transporte que utilizaron.

III.- El jefe de la Oficina de Población correspondiente levantará un acta recabando los datos indicados. - Si comprueba que el extranjero está en el caso del Art. - 41 de la Ley, lo admitirá provisionalmente con la obligación de permanecer en el puerto de entrada y tomará las - precauciones necesarias para su localización. Transmitirá la solicitud al Servicio Central, por la vía más rápida - a fin de recibir instrucciones enviando, además, el ori - ginal del acta con su informe.

IV.- No se admitirá a quienes procedan de país dis - tinto de aquel en el que se haya ejercido la persecución, salvo el caso de que sólo hayan tenido el carácter de - transmigrantes.

Tratándose de extranjeros que procedan de países - distintos de los del Continente Americano, para que se - acepte su internación se necesitará autorización previa - del Secretario o del Subsecretario.

B).- Todos los extranjeros admitidos en el país en los términos del Apartado A) del presente Artículo o me - diante la aplicación de las Convenciones Internacionales - Sobre Asilo Diplomático de las que México es parte, que - darán sujetos a las siguientes condiciones:

I.- La Secretaría determinará el sitio en que el - asilado debe residir y las actividades a que pueda dedi - carse y podrá establecer otras modalidades cuando a su - juicio las circunstancias lo ameriten.

II.- Los asilados políticos que hayan sido admitidos no podrán ausentarse del país sin permiso expreso del Servicio Central y si lo hicieren se cancelará definitivamente su documentación migratoria.

III.- Las internaciones a que se refiere este artículo se concederán por el tiempo que la Secretaría estime conveniente de acuerdo con las condiciones políticas del país del asilado. Si el permiso tuviere que exceder de un año, podrá renovarse por el tiempo que estime conveniente la Secretaría y para este efecto, los interesados deberán solicitar la revalidación de su permiso de estancia dentro de los treinta días anteriores al vencimiento, la que se les concederá si subsisten las circunstancias que determinaron el asilo y siempre que hayan cumplido con los requisitos y modalidades señalados por la Secretaría.

IV.- Al desaparecer las circunstancias que motivan el asilo político, dentro de los treinta días siguientes el interesado abandonará el país con sus familiares que, en su caso, tengan la misma calidad migratoria entregando los documentos respectivos en la Oficina de Población del lugar de salida.

V.- Los asilados deberán inscribirse en el Departamento del Registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a su internación en el país".

Este reglamento introduce algunas modificaciones en el texto y espíritu del reglamento anterior sobre la

materia, en el que no existía ninguna alusión a las "persecuciones políticas de su país" de que se habla en el Reglamento vigente, ni a la limitación que implica lo dicho en la Fracción IV en la que se dice que no serán admitidos en México aquellos perseguidos políticos que procedan de un país distinto de aquel en que se haya ejercido originalmente la persecución.

Evidentemente estas dos disposiciones son de carácter re restrictivo, en relación con la amplitud de los términos del Reglamento anterior.

Otra modificación importante introducida en la nueva ley reglamentaria, es la que prohíbe expresamente, en su Fracción V, que el asilado político pueda adquirir la calidad de "inmigrado". En la vieja ley se otorgaba a los asilados políticos la calidad de inmigrantes que ahora se les niega, ya que el reglamento respectivo era muy claro al estipular que únicamente los "no inmigrantes" asilados políticos podían adquirir dicha calidad. El legislador se fundó en el Artículo 65 de la Ley en el que se dice que para ser inmigrado se necesita la calidad de inmigrante, lo cual implicaba una contradicción entre lo preceptuado en el Artículo 65 y las disposiciones del reglamento anterior. Además, una vez que han desaparecido las causas que han motivado la internación del perseguido político, éste deja de necesitar la protección y su deber u obligación morales volver a su país a ejercer sus derechos cívicos.

La legislación mexicana en esta materia es clara y precisa en sus términos, y en cuanto a su aplicación debo

decir que, a juzgar por los innumerables casos de asilo político, tanto diplomático como territorial, que se han ventilado en este país, ha respondido siempre con notable sensibilidad humana, garantizando a los beneficiarios del asilo el disfrute pleno de las garantías constitucionales y de las leyes del país.

Debo considerar, finalmente, que la legislación mexicana sobre asilo y el procedimiento empleado en su aplicación, son un producto de la evolución institucional democrático-jurídico que ha experimentado este país y del alto sentido de la hospitalidad que caracteriza la idiosincracia de su pueblo.

CAPITULO IV
EL DERECHO DE ASILO Y EL DELITO
POLITICO.

- 1.- PROS Y CONTRAS DE DEFINIR EL DELITO POLITICO.
- 2.- DELITOS JURI CIVITATIS Y DELITOS JURI GENTIUM.
- 3.- BREVE ANALISIS SOCIOLOGICO DEL SOLICITANTE DE ASILO.
- 4.- DELINCUENTE POLITICO Y PERSEGUIDO POLITICO.
- 5.- EL TERRORISMO Y LA CONVENCION DE GINEBRA DE 1937.

CAPITULO IV

EL DERECHO DE ASILO Y EL DELITO POLITICO.

1.- Pros y Contras de Definir el Delito Político.

En cada país hispanoamericano, los legisladores han tratado de tipificar en un precepto penal, lo que es el delito político. En México, que obviamente nos sirve de ejemplo una vez más, hasta hace algunos años ni siquiera existía en el Código Penal la tipificación del delito político. Lo que más se aproximaba a tal definición era lo que se calificaba de "delito de disolución social". Actualmente nuestra Ley Penal ya acepta como delitos políticos el motín y el sabotaje, entre otros.

Lo que si podemos decir, es que existen elementos comunes en la definición que cada Estado hace, mediante sus legislaciones, del delito político. Uno de esos elementos lo constituye la frase "ataque contra el Estado".

El delito político en relación con el derecho de asilo, es, evidentemente, un problema extrafronteras. Debido a la disparidad de criterios que sobre el punto existe, cada vez que se presenta un caso de asilo en beneficio de un delincuente político, nos encontramos ante bizarras polémicas. El Estado territorial negando, invariablemente, que sea delincuente político, y el Estado asilante afirmando lo contrario.

Podríamos pensar que el problema se solucionaría al--

darse una definición, aceptada por todos los países interamericanos, de lo que constituye un delito político. Sin embargo no es tan sencillo. Los estudiosos del tema han expuesto sus puntos de vista, algunos en contra y otros a favor de definir el delito político.

En contra de la definición de tal clase de delito, se arguye que la inclusión de una o más cláusulas sobre definición de delito político no mejoraría las Convenciones sobre asilo, ni evitaría las divergencias que pueden surgir entre los Estados con motivo de la calificación de la naturaleza política del delito del asilado, ni contribuiría a crear una situación de armonía entre los Estados, a modo de consolidar, perfeccionar y prestigiar la institución del asilo.

" Porque siendo de suyo difícil formular la definición mencionada, más difícil será poner de acuerdo a los Estados acerca de que, en un caso concreto, se reúnen las condiciones de la definición, generalmente enunciadas de manera altamente técnica. De tal suerte que la diferencia se acrecentará entre los Estados, puesto que no se discutirá la calificación en su conjunto, sino todos y cada uno de los elementos de hecho y de derecho que hayan servido de base a la calificación. El debate diplomático será más prolongado, ya que recaerá sobre diversas y discutibles cuestiones". (15)

(15) Comité Jurídico Interamericano. Estudio Sobre Delitos Políticos. Unión Panamericana. Noviembre de 1959.

De lo anterior se deduce que no se realizarán los muy loables fines que se persiguen de facilitar el procedimiento del asilo, eliminar los conflictos, y asegurar para el otorgamiento o negativa del salvo-conducto, en cada caso particular, el asentimiento de los dos Estados interesados. Al contrario, se presentará una situación más delicada, porque se someterán a los gobiernos situaciones que hoy no consideran, respecto del asilo.

Entre esas situaciones o asuntos, resultantes de la confrontación de los términos de la definición con las circunstancias propias del caso en especie, habrá algunos relacionados con la política interna del país, cuyo examen por la representación diplomática del Estado asilante será siempre desagradable para ambos países y podrá producir fricciones entre ellos. Si, por ejemplo, se define el delito político por el móvil noble o egoísta, elevado o vil, que haya guiado al autor, se tendrá, en el asilo diplomático, que el Estado asilante deberá decidir no sólo si el asilado es un delincuente político, sino también emitir un juicio sobre la causa de la actitud del asilado. En el sistema vigente, le bastará decir que se trata de un delincuente o perseguido político; en el sistema que se propone de una definición deberá explicar su concepto, ajustándolo a lo enunciado en la definición. Por consiguiente, podrá verse forzado a afirmar que el asilado se ha inspirado en un móvil noble y justo al intentar derribar el gobierno o poner preso al Primer Mandatario del Estado territorial, o al luchar contra las instituciones fundamentales de éste. Esas declaraciones seguramente no serán admitidas por el gobierno territorial, que reaccio-

nará contra ellas y las rebatirá, iniciándose así una -
discusión peligrosa para las buenas relaciones entre los -
dos Estados. Esas declaraciones, para ser sustentadas re-
querirán, tal vez, comprobaciones o explicaciones que pue-
den, ellas sí, y no la actual institución de asilo, cons-
tituir intromisión indebida en los negocios internos del-
Estado territorial.

" De otro lado no debe olvidarse que el asilo no -
favorece exclusivamente a los delincuentes políticos pro-
piamente dichos, más en general a los perseguidos políti-
cos, acentuándose cada día esa tendencia por hallarse con-
forme con el sentido de protección humanitaria caracterís-
tica del asilo para ese concepto de perseguido político,
la definición de delito político no recibirá aplicación, -
careciendo de toda importancia práctica. Nada se adelan -
taría con ella, puesto que el Estado asilante estaría au-
torizado para dejarla de lado alegando que se trata de un
perseguido político". (16)

Además, si no se permite que el Estado asilante, -
en cada oportunidad, aprecie el concepto del delito polí-
tico cometido por el asilado, se desvirtúa notablemente -
el sistema de la calificación unilateral por el asilante,
que es base de la existencia de la institución americana-
del asilo.

(16) Comité Jurídico Interamericano. Op. Cit.

Por consiguiente, los razonamientos anteriores llevan a la conclusión de que no se justifica adicionar las Convenciones, a sabiendas de que las primeras superan en mucho a las segundas. Sucede con el asilo algo análogo a lo que ocurre con otras libertades o conocidos derechos, en cuyo ejercicio hay dificultades, tropiezos y en raras ocasiones abusos, siendo todo ello menos importante que la conservación y defensa de la libertad o derecho respectivo. Podemos citar las libertades de prensa y de asociación, que son necesarias para la existencia y funcionamiento de un régimen democrático, aunque algunas veces los periódicos calumnien a las personas o la fuerza sindical sea empleada no para reivindicaciones económicas sino con fines políticos.

Limitar dichas libertades o ponerles trabas a su ejercicio, sería un error. Muchas personas hablan, verbi gratia, de que aceptan la libertad de prensa y de asociación siempre que sean bien entendidas.

Ese buen entendimiento significa, entre otras cosas, que los diarios no deben censurar al gobierno y a sus amigos, o que para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores los sindicatos no deben enfrentarse, en el terreno de la legalidad, a los patrones. Es decir significa la mutilación, en forma inaceptable, de las referidas libertades.

En el asilo también hay que descartar un criterio semejante. Limitar el derecho mismo, hacer difícil o controvertible su ejercicio, no es recomendable. En el asilo no hay que olvidar además que la cuestión se presenta entre dos Estados soberanos y un exceso de reglamentación -

de las estipulaciones que determinen las obligaciones mutuas puede conducir a deplorables diferencias de orden internacional.

Por el contrario, también se ha argumentado en favor de determinar el concepto de los delitos políticos mediante una definición.

Se ha sostenido que "el intento de caracterizar una figura delictiva significa un aporte técnico de in cuestionable valor y que seguir hablando de delitos políticos en las Convenciones de Asilo, sin describir la morfología de los mismos es una actitud negativa." (17)

En otras palabras, no se puede considerar técnicamente recomendable una posición que no persiga precisar los contornos de esta materia. Como en toda la dinámica de producción normativa, el encargado de caracterizar una figura delictiva se está refiriendo a un concepto que le brinda una norma superior.

Es decir, que sólo cuando se tiene un "concepto legal" es posible calificar la conducta que el mismo perfil.

Se sostiene también, que una apreciación demorada de la casuística sobre asilo permite verificar que se ha calificado en base a ciertos esquemas conceptuales sin contornos precisos.

(17) Comité Jurídico Interamericano. Op. Cit.

A la crítica que ha recibido esta definición en el sentido de que ella dará lugar a mayores controversias, responden que tal objeción no es aceptable desde el punto de vista lógico, por cuanto "enmarcada la figura delictiva, la discusión sólo podrá hacerse en torno de hechos, mientras que hasta ahora se pueden discutir estas cuestiones como así también las conceptuales".(17)

Se ha objetado que la definición conceptual significaría una restricción de la facultad calificadora.

Esta objeción permite una doble respuesta. Si, si la definición es restrictiva, no, si la definición capta las notas que determinan la procedencia o improcedencia del asilo en la actualidad.

En este último caso la caracterización del delito servirá de tamiz para evitar la filtración de elementos que no deben ser beneficiarios del asilo. Elementos cuyo amparo en la actualidad constituye una flagrante ilicitud y atenta contra el prestigio de la institución.

Esa caracterización se hace para que el Agente que hoy resuelve en base a un criterio, a veces muy particular, lo haga con ciertas normas de aceptación común.

Si aún así el Agente diplomático comete una equivocación, el país territorial estará obligado a otorgar el salvo-conducto, con lo que se demuestra de manera irrefutable que el principio de la calificación unilateral no ha sido afectado en absoluto.

Más, también es irrefutable, que la posibilidad — de error se reduce considerablemente si se cuenta con elementos de juicio para emitir un pronunciamiento y ella — "se acerca si se es guiado por un concepto de delito-político en estado de nebulosa." (18)

Se ha señalado que el asilo protege también a los-perseguidos políticos, que no son técnicamente delincuentes, razón por la cual la caracterización de estos últimos sería innecesaria.

Es verdad que a partir de la Convención de Montevideo de 1939 se contempla el caso muy frecuente del perseguido político, innovación propiciada por el Proyecto Saavedra Lamas de 1937.

Pero también es verdad que intentar colocar a la institución del asilo, aunque sólo sea en parte, dentro de carriles técnicamente más adecuados, es una actitud positiva desde todo punto de vista.

En cuanto a la crítica a una definición del delito político que permita herir el principio de no intervención por tener que tomar en consideración el móvil vil o egoísta del infractor, es válida exclusivamente con referencia a ese tipo de definición. Continúan diciéndonos los autores de la corriente definidora que "aceptarla como definitiva sería caer en un paralogismo de inducción,-

(18) Comité Jurídico Interamericano. Op. Cit.

es decir, dar por agotada una definición cuando todavía - no lo ha sido". (18)

Se ha dudado de la utilidad práctica de la caracterización de los delitos políticos, porque se advierte - que al reglamentarlos se facilita la polémica. Al respecto " los definidores" redargullen que la polémica es un - fenómeno perfectamente comprensible derivado de un Gobierno que quiere aprehender a un determinado infractor y o - tro que, por razones humanitarias, trata de evitarlo. Trabado ese diálogo surgirán las argumentaciones más conve - nientes para una y otra parte. Las mismas serán más des - carnadamente interesadas o no, de acuerdo con la presión - de factores tales como el social o el político. El com - portamiento de los antagonistas podrá, a veces, estar ex - clusivamente orientado a hacer prevalecer sus puntos de - vista, así como hay abogados que tratan de forzar la in - terpretación de los textos legales en beneficio propio. - Pero estas pragmáticas actitudes hermenéuticas se ven tam - bién favorecidas por la anomalía actual, ya que, entonces los contradictores no deberán sujetarse a ciertas normas - que encaucen la polémica, sino que podrán interponer li - bremente sus propias concepciones.

En la VI Conferencia Internacional por la unifica - ción del Derecho Penal, realizada en Copenhague en 1935, - se estableció en el proyecto de definición, párrafo 10. - del Artículo 10.: " son delitos políticos las infracciones dirigidas contra la organización o el funcionamiento del - Estado".

Este concepto es fruto de las corrientes denomina-

"objetivas", que trataron de caracterizar la figura teniendo en cuenta especialmente la naturaleza del bien violado.

Todos los autores de esta corriente propician soluciones similares, por ejemplo: son delitos políticos, "los atentados dirigidos contra el orden político", "las infracciones contra la cosa pública", etc.

Extremando las conclusiones de esta tendencia, el móvil y el fin debían ser completamente abandonados ya que ellos no permiten que los delitos comunes pierdan su carácter específico.

Otra corriente de pensadores sostiene que esta parte de la definición de Copenhague contiene las notas esenciales de la figura porque "permite la captación del fenómeno en su totalidad. En virtud de que los delitos comunes cometidos con un fin político, que es la figura que excluyen los "objetivistas" a ultranza, caen englobados dentro de esa caracterización."(19)

Se argumenta en este caso que el ciclo delictivo-- de un ladrón de armas, delincuente común, se cierra cuando se ha apropiado del bien ajeno para beneficiarse.

En cambio un individuo que sustrae armas para de -

(19) Comité Jurídico Interamericano. Op.Cit.

rrocar un gobierno debe ser enjuiciado en la plenitud de su conducta. Es decir, que el ciclo delictivo no se ha cerrado con la simple apropiación indebida y se habrá dado en ese caso un delito político bajo la forma de una infracción común.

De todas maneras no cabe duda de que el concepto establecido por los partidarios de la teoría objetiva es imposible de desestimar, aunque se pudiera disentir en los alcances del mismo.

La literatura penal moderna habla genéricamente de "delitos contra la seguridad interior o exterior del Estado", con lo que se advierte la insistencia del criterio señalado.

Por otra parte el Segundo Congreso Latinoamericano de Criminología, celebrado en Santiago de Chile en 1941, sin perjuicio de recomendar muy especial consideración para los aspectos subjetivos, estableció que debían reputarse delitos contra el Estado, todos aquellos que constituyan un atentado contra este sujeto pasivo del Derecho Penal, entendiéndose que sólo deben entenderse por delitos políticos como aquellos que amenacen las condiciones esenciales de la vida del Estado.

Evidentemente si bien esta animado por un criterio técnico distinto, recoge la nota fundamental de infracción contra el Estado. Claro está que el aditamento referente a "las condiciones esenciales de la vida" presenta un inconveniente práctico importante en orden al asilo, ya que por vía de interpretación, se podría llegar a res-

tringir la procedencia del mismo.

En general los autores más prestigiosos, sin perjuicio de recoger aportaciones que tienen su origen en otras corrientes de pensamiento, aceptan el concepto mencionado como un rasgo principal para la caracterización de los delitos políticos.

Volviéndo a la VI Conferencia Internacional para la unificación del Derecho Penal, es necesario señalar que el segundo Artículo de la definición establece: "son reputados políticos los delitos de derecho común que constituyen la ejecución de los atentados previstos en el número 1, así como los actos realizados para favorecer la comisión de un delito político o para permitir al autor de ese delito escapar a la aplicación de la ley penal".

Este segundo concepto trata de infracciones cuya vinculación con la política es innegable, a pesar de revestir características diferentes.

Estas infracciones han recibido denominaciones distintas. El relator de la Conferencia de Copenhague, M. Hammerich, las ha llamado "mixtas", título que engloba tanto a las complejas como a las conexas.

En realidad es esta última categoría la que tiene mayor vigencia en nuestro continente y su delimitación es de mayor conveniencia para la materia del asilo.

En líneas generales la idea de conexidad entraña una vinculación que los autores de derecho penal califi-

can, a veces de causal y otras de medio o fin. En otras - palabras, "son conexas las infracciones que se cometen en el curso del comportamiento destinado a atentar contra el Estado, es decir, que forman parte del iter criminis." - (20)

Por consiguiente, la segunda nota que se debe tener en cuenta para conceptuar los delitos políticos, es la que constituye las llamadas infracciones conexas.

Teniendo en cuenta que esta es una categoría que presenta algunos casos limítrofes de difícil clasificación conviene tratar de enumerar sus rasgos. En virtud de ello serían conexas los delitos cometidos para cometer un delito político, para favorecer su ejecución o para asegurar la impunidad del delincuente. Si bien esta última conducta no puede considerarse causa ni medio, ha sido incluida frecuentemente en el rubro referido, por cuanto es una consecuencia directa del delito político.

Aclarada esta categoría de infracciones, se hace necesario consignar que esos delitos cometidos en ocasión de una revolución, por ejemplo, pero que no tengan una vinculación necesaria con la misma, no serán delitos políticos. Esta advertencia es un corolario lógico de lo anteriormente señalado y se subraya porque a veces ha existido la tendencia, aún en doctrina, de calificar de político a todo lo que ocurre en el curso de un acontecimiento de esta naturaleza.

(20) Comité Jurídico Interamericano. Op. Cit.

Los conceptos señalados abarcan todas las figuras clásicas de los códigos penales: rebelión, sedición, motín, conspiración, y los conexos a los mismos, es decir los delitos contra la seguridad interna del Estado.

En opinión de los estudiosos, "para efectos de así lo los delitos de traición y de espionaje no pueden calificarse de políticos."(20)

La definición del Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Ginebra refiriéndose a la extradición señaló que eran delitos políticos; "las infracciones mixtas o conexas de los crímenes o delitos políticos-relativos" y agregó: "a no ser que se trate de los crímenes más graves, desde el punto de vista de la moral y del derecho común, como el asesinato, el homicidio intencional, el envenenamiento, las mutilaciones y las heridas graves voluntarias y premeditadas, las tentativas de crímenes de ese género y los ataques a la propiedad por incendio, explosión, inundación, así como los robos graves, especialmente los que se cometen a mano armada y con violencia."(21) (Lo anterior constituye una definición de lo que consideraremos, en el numeral siguiente, como delitos *juri gentium*).

Posteriormente señalaba: "En lo referente a los actos ejecutados durante una guerra civil por uno u otro de los partidos", cuando constituyan actos de barbarie y -

(21) Comité Jurídico Interamericano. Op. Cit.

vandalismo prohibidos por las leyes de la guerra".(21)

Esta definición tiene dos grandes desventajas, un-casuísmo exagerado y un criterio excesivamente restrictivo. Si se aceptara totalmente conduciría al fin del asilo. Sin embargo, proporciona algunos elementos que han sido recogidos por la jurisprudencia americana.

Parece comúnmente aceptado que la teoría de la predominancia del delito no es técnicamente perfecta ni prácticamente aceptable, ya que es muy difícil verificar si el elemento político está en inferioridad con respecto del común o viceversa.

Sin embargo, es necesario reconocer que cuando el delito, aunque tenga un fin político, es cruelísimo o bestial, se está ante un caso límite en donde el interés no es el de un orden político particular, sino el de la humanidad misma. Los actos de barbarie a que hace referencia el último párrafo de la definición mencionada, afectan el espíritu humanitario de los pueblos americanos, que constituye la esencia ética del asilo en los países al Sur del Río Bravo.

Es evidente que no se puede premiar con la impunidad que significa el beneficio de una institución que se creó para salvar al hombre en los momentos de inclemencia, a aquellos que menosprecian despiadadamente la dignidad humana. En otras palabras, "el delincuente que trata de proteger el asilo es el individuo cuya actitud implica una violación del orden legal destinada a producir su

transformación". (22)

Muy lejos de esta situación está el que comete barbarie, pues ella indica una de las formas más abyectas de la criminalidad común.

Otro problema de gran actualidad es el que se plantea cuando se afirma que un delito político puede ser considerado como regresivo.

Este asunto presenta varios aspectos que son dignos de la mayor consideración.

¿Cuál sería el elemento que determinaría la regresividad de un crimen? Para algunos la circunstancia de que se pretende imponer un régimen ético, social o políticamente inferior. Para otros, la disconformidad con la opinión mayoritaria.

No cabe duda que no se puede, dentro del ámbito de la ética, valorar de la misma manera una revolución que pretende aherrojar instituciones libres que otra que tenga por objeto liberar a un pueblo sometido, aún cuando es evidente que en Latinoamérica hay también un tercer caso, de frecuente ocurrencia: las revoluciones, conspiraciones o golpes de Estado, que pretenden simplemente cambiar la orientación o la composición del Gobierno.

(22) Ursúa Francisco A. El Asilo Diplomático. México, D.F.

En el primer caso estaremos ante una actitud retrógrada e injustificada. En el segundo ante una actitud importante e histórica. En el tercero ante una situación política, difícil de valorar.

Sin embargo, una construcción doctrinaria del delito político que tomará una posición ideológica a priori podría perturbar algunos principios de convivencia interamericana firmemente aceptados.

En primer lugar: ¿ en qué situación quedaría el agente diplomático que llegara a conceder asilo por considerar libertaria la actitud de un insurgente?

En segundo término se plantean otras situaciones - realmente complejas.

No cabe duda que si bien el término progresivo ha tenido un significado más o menos coherente, en la actualidad es un adjetivo que indica casi siempre coincidencia con los propios puntos de vista. Es decir, se considera - progresiva la actitud del correligionario político y regresiva la del adversario. Por ello se ha querido conceptualizar el delito descartando toda nota que naciera de una determinada posición ideológica.

Tal es la problemática que se presenta al intentar definir a los delitos políticos.

Para concluir, me permito transcribir el dictámen- que al respecto emitió el Comité Jurídico Interamericano, integrado por Raul Fernández, Luis D. Cruz Ocampo, José -

Joaquín Caicedo Castilla, Antonio Gómez Robledo, Hugo -
Gobbi y por C. Echeopar H., mismo que se reunió en Río -
de Janeiro el 4 de noviembre de 1959, y cuyo texto es:

" 1.- La definición convencional de los delitos -
políticos no mejoraría, en la práctica, las Convenciones -
vigentes sobre asilo diplomático.

2.- No obstante, y en la hipótesis de que los go -
biernos americanos estimaren conveniente una definición o
caracterización del delito político en algún instrumento -
internacional, el Comité considera que deberían tomarse -
en consideración los siguientes elementos de apreciación:

1.- Son delitos políticos las infracciones contra -
la organización y funcionamiento del Estado.

2.- Son delitos políticos las infracciones conexas
con los mismos. Existe conexidad cuando la infracción se -
realiza 1) para ejecutar o favorecer el atentado configu -
rado en el numeral 1., 2) para procurar la impunidad por -
delitos políticos.

3.- No son delitos políticos los crímenes de barba -
rie y vandalismo, y en general todas las infracciones que
excedan esos límites lícitos del ataque y la defensa.

4.- No es delito político el genocidio, de acuerdo
con la Convención de las Naciones Unidas".

2.- Delitos Juri Civitatis y Delitos Juri Gentium.

Hay un límite que el delincuente político no debe transponer, el cual ha sido sugerido al delinear la figura del protagonista del asilo. "Repitiendo las palabras - de Urureta Goyena el delincuente político comete ofensas - juri civitatis y no juri gentium."(23)

Podemos decir que los primeros son los que el Comité Jurídico Interamericano ha dictaminado que reúnen las cualidades necesarias para ser calificados como delitos políticos.

A contrario sensu, no se consideran como tales los delitos juri gentium, o sea aquellos crímenes atroces que excedan todos los límites de la defensa y del ataque y - que hieren la conciencia del mundo civilizado.

Los juristas internacionales han querido condenar estas infracciones excluyendo del beneficio del asilo a los delincuentes de "lesa humanidad". Parece conveniente, sin embargo, por razones técnicas, el uso de otras expresiones que tienen mayor vigencia y tradición en este Continente.

El uso del término " lesa humanidad " puede presentar el inconveniente de que se le otorgue un sentido particular, ajeno a nuestra sensibilidad jurídica, ya que ha sido preferentemente cultivado en medios extraños al nuestro.

(23) Comité Jurídico Interamericano. Op. Cit.

"Una figura jurídica no sólo debe considerarse dentro de la realidad en que está inmersa, sino también debe designarsele con precisión a fin de evitar connotaciones diferentes a las previstas. El empleo de ciertos términos que pueden tener cabida en las Naciones Unidas, a la que pertenecen países de tan diferentes condiciones, no siempre es acertada en la Organización de Estados Americanos. Así ocurre que expresiones como la de "lesa humanidad", - aplicadas al asilo, resultan inoperantes porque se refieren a actos delictuosos que no se han sucedido en América". (24)

En efecto, el Reglamento del Tribunal de Nuremberg (25), establecido después de la Segunda Guerra Mundial, - definió en su Artículo 6, ordinal c, los crímenes contra la humanidad así:

"Crímenes contra la humanidad, quiere decir el asesinato o exterminio, el sometimiento a esclavitud, o la deportación, y todo acto deshumano cometido contra cualquier población civil antes o después de la guerra".

De manera que exige un plan sistemático de destrucción contra una población civil.

El Acta de Acusación presentada al Tribunal dice:

"El ordinal No. 4, Crímenes Contra la Humanidad, -

(24) Comité Jurídico Interamericano, Op. Cit.

(25) Tribunal de Nuremberg, (1945-1949). Actas y Documentos. Corte Internacional de Justicia de la O.N.U. 1954.

se refiere a atentados contra las personas y el derecho - de propiedad, a atrocidades cometidas, antes de estallar - la guerra, en los campos de concentración - semejantes - por su naturaleza a aquellos que se han multiplicado en - el curso de las hostilidades - es decir, la persecución - a los judíos".

Pero el Tribunal de Nuremberg, relacionó esos crímenes con la preparación o estímulo de una guerra de agresión, y dijo en su sentencia;

" Para constituir crímenes contra la humanidad, es preciso que los actos de esta naturaleza, perpetrados antes de la guerra, sean la ejecución de un complot, de un plano preparado para desencadenar o conducir a una guerra de agresión. Es preciso que por lo menos tengan relación - con ésta".

En vista de esa doctrina el Tribunal absolvió a - los nazistas, diciendo lo siguiente: "Ahora, el Tribunal - no encuentra que la prueba de esa relación haya sido presentada, por más repugnantes y atroces que hayan sido, en ocasiones, los actos de que se trata. Por consiguiente el Tribunal no puede declarar, de una manera general, que - esos hechos imputados al nazismo, y anteriores al 1.º de septiembre de 1939, constituyan en el sentido del Estatuto crímenes contra la humanidad".

En tales circunstancias, que objeto tiene poner en movimiento todo el mecanismo jurídico y constitucional de las veintiuna Repúblicas Americanas para consignar normas de que no ha habido necesidad en América, porque los he -

chos correspondientes, para honor de nuestros países, no se han presentado?

3.- Breve Análisis Sociológico del Solicitante de Asilo.

Es conveniente, sin que ello signifique pretender realizar un estudio sociológico completo del protagonista del asilo, tratar de comprender las razones que dieron origen a su situación de beneficiario de la institución.

En primer lugar ha existido con respecto del delincente político una concepción romántica, fruto de la literatura jurídica finisecular.

De acuerdo con ella, el individuo que acomete la empresa revolucionaria es un hombre de elevada moralidad, un individuo que abandonando la cómoda posición del conformismo, la esclavitud tranquila, inspirado por un ideal trata de lograr un nuevo ordenamiento político.

He aquí al beneficiario del asilo. Un hombre cuyo comportamiento es mala prohibita y no mala in se, en virtud de que el mismo constituye una infracción exclusivamente violatoria de un orden político particular pero que no choca con los valores predominantes en la sociedad americana, simplemente porque su mentalidad y anhelo es el de "morir de pie y no vivir de rodillas", por lo cual su libertad, su vida misma, o ambas, se ven amenazadas y el individuo es compelido a huir y a buscar una existencia más o menos normal en otro Estado. "El vínculo jurídico y político que tenía con el país de donde proviene, se ha

roto. Pero en este mismo país asilante resulta no sólo un extraño, sino que en cierta forma es un extranjero disminuido, devaluado". (26)

Mucho más se podría decir sobre el delincuente político, aunque esta calificación de "delincuente" despierta una reacción psicológica contraria, ya que sugiere algún personaje de la literatura lombrosiana, pero los rasgos principales han sido trazados y no parece necesario resaltarlos más.

4.- Delincuente Político y Perseguido Político.

En la convulsiva época actual, se habla más de perseguidos políticos que de delincuentes políticos. La diferencia entre ambos es sencilla: ya dijimos que el delincuente político realiza determinados actos que lo colocan fuera de la ley de Estado contra quien los comete. El perseguido político es la persona que sin haber infringido ley alguna, sin que exista acusación legítima en su contra, o que no ha sido oído o vencida en juicio seguido ante tribunales competentes, sufre de persecución a causa de su ideología política. Esto es, el perseguido político es el género y el delincuente político es la especie.

En la Convención de Montevideo de 1933, se inicia el reconocimiento de ese nuevo personaje cuando se señala: "se hace necesario proveer a las necesidades que demanda la protección a la vida y a la libertad de los "perseguidos políticos" en momentos de violencia o perturba-

(26) César Sepúlveda. Op. Cit.

ciones revolucionarias".

En dicha Convención, recogiendo el precepto establecido en el Artículo 3o. del proyecto argentino de 1937 se dispone que el asilo podrá acordarse a "los perseguidos por motivos o delitos políticos".

Este criterio fue mantenido en el proyecto de Convención de la Segunda Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos y finalmente por la X Conferencia Interamericana de Caracas.

En un trabajo reciente se explica el sentido de la nueva norma y así se hace fácilmente comprensible que esta disposición propugne dar amparo a aquellos que sufran persecución sin haber incurrido en delito. Se trata de proteger una situación sumamente frecuente, la del adversario ideológico que es objeto, en los regimenes dictatoriales, de vejaciones de todo tipo. En este caso la heterodoxia no constituye técnicamente un crimen pero puede ser causa de procesos arbitrarios y de sanciones sin justificación legal.

5.- El Terrorismo y la Convención de Ginebra de 1937.

En la VI Conferencia Internacional por la Unificación del Derecho Penal, realizada en Copenhague como anteriormente dijimos, señaló entre los casos que debían ser considerados fuera del título de delitos políticos a los del terrorismo.

Sobre el terrorismo hay dos posiciones perfectamente definidas.

Primera: Para una de ellas no cabe duda que es un crimen de derecho de gentes condenado unánimemente aunque persiga una finalidad política o social.

Tal ha sido el criterio adoptado por la Conferencia para la Unificación del Derecho Penal habida en Varsovia en el año 1927.

Las Conferencias de Bruselas y París contribuyeron a señalar sus notas esenciales y a establecer su repudio. Igual actitud adoptaron las Conferencias de Madrid y posteriormente la de Copenhague, a la que ya hicimos referencia.

La Sociedad de las Naciones se ocupó de la cuestión realizando una Convención en Ginebra en 1937, la que estableció como en las anteriores su condenación y recomendó el establecimiento de una jurisdicción internacional.

Los Artículos 1 y 2 de dicha Convención definen y enumeran los casos de terrorismo. El párrafo 2o. del Artículo 1 dice: "La expresión actos de terrorismo comprende los hechos criminales dirigidos contra un Estado y cuyo fin o naturaleza es provocar el terror en personalidades determinadas, grupos de personas o en público".

El Artículo 2 enumera los casos; " 1) los intencionales dirigidos contra la vida, la integridad corporal, -

la salud o la libertad; a) de los jefes de Estado, de las personas que ejerzan prerrogativas del Jefe de Estado, de sus sucesores hereditarios o designados, b) de los cónyuges de las personas arriba enumeradas; c) de las personas revestidas de funciones o de cargos públicos, cuando dicho hecho ha sido cometido en razón de las funciones del cargo que esas personas ejercen. 2) El hecho intencional consistente en destruir o en dañar los bienes públicos — destinados a un uso público que pertenezcan a otra Alta — parte contratante, o que procedan de ella. 3) El hecho — intencional, capaz de poner en peligro vidas humanas por la creación de un peligro común. 4) La tentativa de cometer infracciones previstas por las disposiciones antes indicadas en el presente Artículo. 5) El hecho de fabricar, de procurarse, de detentar o de proporcionar armas, municiones, productos explosivos, o sustancias nocivas para la ejecución, en cualquier país que sea, de una infracción prevista por el presente Artículo".

Esta Convención en la que trabajaron juristas de — indudable prestigio internacional, fué firmada por algunos países latinoamericanos como por ejemplo Argentina, — Cuba, República Dominicana, Ecuador, Haití, Perú y Venezuela.

En este orden de ideas, no cabe duda que la Convención es técnicamente aceptable porque enumera muy claramente los rasgos que definen la figura. Algunos de ellos condenados unánimemente en América.

En nuestros países el terrorismo no tuvo la importancia político-social que adquirió en otras partes del —

Globo. Sin embargo, en la Segunda Conferencia Panamericana de México, en 1902, en el acuerdo sobre extradición se condenaron los delitos anarquistas que son la especie del género terrorista.

También se encuentran expresamente excluidos del rubro de los delitos políticos los terroristas, en acuerdos bilaterales sobre extradición (Paraguay y Alemania, Italia y Cuba, Venezuela y Brasil).

Además la "clausula belga del atentado", que es otra especie del género terrorismo, figura en casi todos los tratados de extradición del Continente Americano. Clausula que no se ha visto limitada por la situación de lucha abierta como en algunos acuerdos europeos y que, por el contrario, "muchos tratados extienden a la familia del Jefe de Estado, y el Código Bustamante, exageradamente, hasta cualquier persona que en él ejerza autoridad".-- (27)

Concretamente en relación con el asilo se puede señalar como precedentes el Artículo 3o. del Proyecto Argentino del 37: "los terroristas no podrán ser beneficiados por el asilo". (27)

En el año 1938 la Cancillería brasileña, en una circular en la que se daban instrucciones a los diplomáticos, dispuso: "Es injustificable la concesión de asilo a individuos que hayan practicado actos que si tienen fines políticos constituyendo actos que representan manifes

(27) Comité Jurídico Interamericano. Op. Cit.

taciones de anarquismo, o se encaminan a destruir las bases de la organización social, común a los Estados civilizados o, finalmente, actos de terrorismo, tales como los definidos en el Artículo 2 de la Convención de Ginebra de 1937". (28)

Toda esta corriente de pensadores llega a la conclusión de que el terrorista, por lo execrable de su conducta al emplear medios capaces de producir un desastre que puede afectar hasta las personas más inocentes y alejadas de la lucha política, comete un crimen encuadrado dentro de la delicta *juris gentium* y debe ser, por lo tanto, excluído de todo beneficio.

Segunda posición: Ha sido expuesta en la siguiente forma en una nota publicada en la Revista Española de Derecho Internacional;

" Algunos han propuesto que se excluya a los terroristas del asilo diplomático, pero que la calificación de sí el asilado es terrorista o no pertenezca al Estado asilante.

Nos parece que esta doctrina nada agrega a la Norma de Montevideo y por lo mismo sobra. Si el Estado asilante tiene el derecho de calificar la naturaleza de la delincuencia, en cada caso examinará la situación especial del asilado; por consiguiente examinará si los he -

(28) Circular 1231 dirigida el 15 de julio de 1938 a las Misiones Diplomáticas extranjeras acreditadas en Río de Janeiro. Citada por Accioly, Hildebrando, Tratado de Der. Inter. Pub. Brasil, 1945.

chos de que es acusado constituyen o no un delito común, puesto que sólo podrá asilar a delincuentes políticos. Hablar especialmente de terroristas no tendrá ninguna ventaja y en cambio servirá para suscitar discusiones y litigios". (29)

Por otra parte, resalta el hecho de que no todas las legislaciones americanas consagran el terrorismo como delito autónomo, típicamente independiente. Al contrario, la mayoría de ellas no lo establece. Cabe entonces meditar sobre si la Convención dejaría de aplicarse en esa mayoría de países, lo cual la privaría de objeto e importancia. Pero en el supuesto de que se aplicase las dificultades aumentarían, porque el cargo de terrorismo procedería no de la ley o de la jurisprudencia, sino de la opinión de los funcionarios del Estado territorial, procedimiento que no es aconsejable por la doctrina, por la técnica, ni mucho menos por el sentido común.

(29) Verdoss, Alfred. Revista Española de Derecho Internacional No. 7. Mayo 1959. Madrid, España. Pág. 227.

CAPITULO V
PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO
DEL DERECHO DE ASILO.

1.- LA MISION DIPLOMATICA.

A) LOCAL DE LA MISION DIPLOMATICA.

B) EXTENSION DEL LOCAL.

2.- FASES DEL PROCEDIMIENTO.

A) DE LA SOLICITUD DE ASILO AL OTORGAMIENTO DEL MISMO.

a) Solicitud de Asilo o presencia Física del o de los Refugiados en la Misión Diplomática.

b) Sustracción del Refugiado de la Jurisdicción del - Estado Territorial.

c) Calificación de la Persecución.

d) Unilateralidad de la Calificación.

e) Calificación de la Urgencia.

f) Otorgamiento del Asilo.

B) DEL OTORGAMIENTO DEL ASILO AL RECONOCIMIENTO Y - MANTENIMIENTO DE STATUS JURIDICO DEL ASILADO.

a) Notificación del Asilo.

b) Salvoconducto.

c) Término del Asilo.

d) Reconocimiento y Mantenimiento del Status Jurídico del Asilado.

C) EL ASILO DE MILITARES EN SERVICIO ACTIVO.

D) LA EXTRADICION.

CAPITULO V

PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL
DERECHO DE ASILO.

1.- La Misión Diplomática.

A) Local de la Misión Diplomática.

Como ya hemos visto, la inviolabilidad de la Misión diplomática ha sido reconocida desde épocas remotas, y respetada en la práctica por los Estados.

"El reconocimiento de la inviolabilidad del local se funda en el respeto de un Estado hacia la Soberanía de otro, y por la reciprocidad que se observa". (30)

"La inviolabilidad del local, considerada como una prerrogativa o privilegio concedido al Agente diplomático, se funda en la necesidad de que éste goce para el cumplimiento de sus funciones de una absoluta independencia y se justifica por la cortesía internacional. Los Agentes diplomáticos son individuos con la representación y la autoridad suficiente para actuar y hablar a nombre de un Estado en país extranjero". (31)

(30) Sepúlveda, César. Curso de Derecho Internacional Público. México 1960. Págs. 122 y 123.

(31) Sánchez de Bustamante. Derecho Internacional Público. La Habana. Págs. 95 y 99.

En el pasado, se consideró que las Misiones diplomáticas constituían una prolongación del territorio del Estado al que representaban, y de este principio surgió la idea de extraterritorialidad. Sin embargo, esta noción, considerada como una simple ficción, ha sido sustituida por el reconocimiento de la inmunidad a la jurisdicción que se concede al Agente diplomático y al local de la Misión, para el desempeño de sus funciones.

La inmunidad a la jurisdicción, o extraterritorialidad se extiende también al local de la representación diplomática y las viviendas de los Agentes diplomáticos; o sea, se trata de una extraterritorialidad derivada. El principio se aplica únicamente a los edificios que las personas extraterritoriales utilizan efectivamente, sin que una interrupción del uso suspenda la extraterritorialidad. La mera adquisición de un edificio para uso de la Embajada no da lugar a su extraterritorialidad mientras no haya sido puesta efectivamente al servicio de dicha Embajada.

La inviolabilidad del local de la Misión y de la residencia particular del Agente diplomático ha sido reconocida por la mayoría de los Estados modernos, al suscribir la Convención de Viena Sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

Ahora bien, dicha inviolabilidad no es absoluta. La Historia señala algunos casos de abusos escandalosos en el ejercicio de este privilegio. Diversos autores se han consagrado a la tarea de mostrar que ese privilegio no puede ser disfrutado en forma irrestricta, cuando tie-

ne por objeto proteger situaciones y hechos que no están dentro de las funciones de los Agentes diplomáticos.

El internacionalista Charles M. Calvo llega a afirmar, por ejemplo, que "el domicilio de un Ministro Público es inviolable en tanto que esta cualidad es necesaria para el ejercicio de las funciones diplomáticas; pero - siempre que peligre la paz de un Estado o que haya de que dar impune un delito y eluda escandalosamente la legislación de un país y se deba cualquiera de estos hechos a la actitud marcadamente imprudente de un diplomático que haya convertido su casa en asilo de criminales o en centro de conspiradores, será procedente y legítimo y necesario a la vez, que el Gobierno ofendido empiece por no respetar las circunstancias especiales de aquel que ha faltado a sus más sagrados deberes".(32)

En efecto, "no pueden refugiarse en la residencia de un Agente diplomático quienes hayan violado la ley penal del país en donde aquél ejerce sus funciones". Si el Agente se niega terminantemente a entregar a las autoridades locales a los que, por casualidad, se hubieran refugiado en su legación, "ésta podrá ser rodeada y vigilada por la fuerza pública del Estado en cuyo territorio está".(33) Además, una vez producida esta situación, el Gobierno de dicho Estado podrá naturalmente pedir el retiro del ministro extranjero.

(32) Calvo, M. Charles. Droit International Public. Tomo III Libro XVII Sec. II.

(33) Accioly, Hildebrando. Op. Cit. Pág. 344.

Vattel afirma que "los gobiernos de cada país deben determinar hasta que punto alcanza el derecho de asilo de las casas que ocupan los Ministros Públicos, agregando que si el delincuente que se haya acogido a una Embajada es tal que su detención o castigo importen mucho al Estado, el Gobierno no se debe detener ante un privilegio que no se concede nunca para la ruina de las Naciones". (34)

Bluntschli sostiene que la residencia de la persona que goza de extraterritorialidad no puede servir de asilo a los perseguidos por la justicia. "La persona privilegiada tiene la obligación de impedir que se refugien en su casa los fugitivos de cualquiera clase y si se han refugiado, de entregarlos a las autoridades competentes". Señala también que "en la Edad Media se le dió mucha importancia al derecho de asilo en favor de las habitaciones de los enviados diplomáticos; pero como éste diera lugar a grandes inconvenientes y abusos, ha hecho que ninguna nación lo consiente a pesar de que algunos Agentes diplomáticos pretenden algunas veces sostenerlo". (35)

Los Estados han rechazado el ejercicio del derecho de asilo en los Consulados, limitándolo a las Misiones diplomáticas y a otros lugares en los que el Estado ejerce jurisdicción, como los navíos y aeronaves de guerra, y campamentos militares. Este principio ha sido aceptado por los países de América, quienes al celebrar las diferentes convenciones sobre asilo, han limitado su ejerci-

(34) Vattel. El Derecho de Gentes. Madrid 1834. Tomo II, - Libro IV, Cap. IX Pág. 380.

(35) Bluntschli. Derecho Internacional. México, 1871. Libro III, Pág. 124.

cio a dichos lugares.

B) Extensión del Local.

Las dificultades que crearía albergar un gran número de asilados en un solo local no fueron previstas por las Convenciones de La Habana y Montevideo. Tales dificultades, por ejemplo, son la aglomeración de las personas con la promiscuidad inevitable, la falta de recursos sanitarios, el aprovisionamiento de víveres; neurosis, enfermedades, reyertas, huelgas de hambre, hechos de sangre y demencia entre los asilados, justifican y hacen indispensable que la Misión pueda aumentar sus locales destinados a albergar asilados.

El Tratado Sobre Asilo firmado en el Congreso Jurídico de Montevideo de 1939, admite que el Jefe de Misión puede, según las necesidades, obtener otros locales para alojar a los asilados, locales que pasan a gozar de la misma inmunidad.

El Primer Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional resolvió que "si fuere necesario, el Agente del Estado asilante puede agregar, a muebles e inmuebles de la Representación diplomática, los locales que sean indispensables para cobijar a los asilados".(36)

(36) Actas del Congreso.

La Convención de Caracas al establecer que el asilo otorgado en Legaciones deberá ser respetado, indica - que " para los fines de esta Convención, Legación es toda sede de Misión diplomática ordinaria, la residencia de los Jefes de Misión y los locales habilitados por ellos - para habitación de los asilados cuando el número de éstos - exceda de la capacidad normal de los edificios".

2.- Fases del Procedimiento.

- A) De la Solicitud de Asilo al Otogramiento del - Mismo.
- a) Solicitud de Asilo o Presencia Física del o de los Refugiados en la Misión Diplomática.

El llamado "derecho de asilo" no es el derecho de admisión dentro de la jurisdicción de un Estado, de una persona, pues esto constituye simplemente el ejercicio - del derecho de jurisdicción, el hecho de penetrar una persona dentro del ámbito de otra jurisdicción, la somete automáticamente a ella; la sumisión a la jurisdicción del - lugar se realiza aunque la persona haya entrado sin conocimiento de las autoridades o en contravención de las leyes.

La persona que entra a la Misión diplomática en - busca de asilo, queda sustraída automáticamente de la jurisdicción del Estado territorial, sin necesidad de acción alguna por parte del Agente diplomático. Sin embargo, este ejercicio automático de la jurisdicción no es el asi

lo, porque ni la persona que ha ingresado a ella tiene el propósito de residir permanentemente en la Misión, ni el Agente tiene entre sus funciones el admitir habitantes - dentro de su sede, como si se tratase estrictamente del - territorio nacional.

Existe entonces una situación en que es forzoso - que la persona que ha ingresado a la Misión salga de e - lla, y un dilema consistente en que al hacerlo caiga en - manos de sus perseguidores, o se ponga de otra manera en - lugar seguro. El Agente es el único que puede decidir so - bre las circunstancias existentes para otorgar o negar el asilo.

En la resolución de otorgar el asilo no entra en - juego un conflicto de jurisdicciones; el perseguido se - encuentra físicamente dentro de la extensión de la juris - dicción de otro Estado, lo que entraña el tener que resol - ver si debe o no continuar en tal jurisdicción hasta lo - gar la seguridad definitiva que busca.

Esta resolución debe tener en cuenta los legítimos derechos de otros Estados, y no puede ser adoptada capri - chosa o arbitrariamente. Sobre esta cuestión abundaremos - más al referirnos a la calificación de la persecución po - lítica y al otorgamiento en sí del asilo.

Quando la entrada de una persona a los lugares en - que otro Estado ejerce jurisdicción, en este caso una Mi - sión diplomática, y esa entrada no tiene por finalidad un cambio voluntario de residencia, ni la persecución de una finalidad espontánea material o espiritual, sino que es - provocada por la inminencia de un peligro, el ejercicio -

de la jurisdicción del Estado asilante trasciende los límites de su interés propio, y se convierte en un acto humanitario apoyado, protegido y privilegiado por el derecho y la moral internacionales.

"Cuando el Agente del Estado asilante acepta esta situación y protege al refugiado, el cambio de jurisdicción se denomina asilo"(37)

El hecho del cambio de jurisdicción al encontrarse el refugiado físicamente dentro de la Misión, y la idea de que ésta impone al Agente diplomático obligaciones y responsabilidades ante su propio gobierno, ante el que está acreditado y ante la humanidad, nos lleva a concluir que la continuidad de la simple presencia física constituye una ilegalidad de ésta. Las Misiones diplomáticas, no se conciben como territorio del Estado que representan, y por lo tanto no es concebible que reciban habitantes o emigrados. Por otro lado, los refugiados no tienen el propósito de ir a vivir a dicha Misión sino el de sustraerse a la acción del Estado del que son súbditos. En este sentido, la presencia física de los refugiados debe terminar en una u otra forma.

La situación caótica o de anarquía producida en un país en el que ha habido un cambio violento del poder; la sensación de inseguridad que produce una guerra civil, esté o no terminada; las revoluciones violentas o pacíficas, pero que transformen un orden establecido, crearán una real o supuesta persecución entre un gran número de

(37) Ursúa Francisco A. El Asilo Diplomático. México, D.F.

individuos. Es de la naturaleza humana el intentar obtener refugio ante la inminencia de un peligro tal.

Situaciones como las anteriores, pueden crear dentro de un mayor o menor número de individuos, la convicción de que el único lugar de refugio o el más adecuado, lo constituye una Misión diplomática.

Lo anterior ocasiona que dichos sujetos pretendan tomarse el asilo por la fuerza, irrumpiendo en forma violenta dentro del recinto de una Misión. Consideramos que éstas no constituyen fortalezas inaccesibles, y dentro de ellas se encuentran tan sólo agentes de un Estado dedicados a funciones muy distintas de las de guardianes o custodios.

La situación de hecho creada por la presencia de un gran número de personas buscando protección dentro de una Misión, tiene que resolverse, también, de una u otra forma. ¿ En qué forma se obtendrá la salida de dichas personas de la Misión? No podrá el Agente diplomático pedir el auxilio de las autoridades locales, porque si la situación del país es de anarquía, éstas no existen o no están constituidas legalmente. Por otra parte, si dichas autoridades se encuentran debidamente constituidas, pero han dictado medidas rigurosas en virtud de alguna situación de emergencia o de inestabilidad, el recurso de la fuerza para hacer salir a los refugiados, debe descartarse por que si no eran realmente perseguidos, lo serán al salir de la Misión.

Al respecto, podemos recordar que este tipo de situaciones se presentaron en España durante la Guerra Ci -

vil, en Cuba antes, durante y después de la Revolución, y el trágico caso de la Embajada de España en Guatemala poco tiempo ha.

Ahora bien, el Agente no estará en condiciones de calificar el carácter de la supuesta persecución en el caso de la irrupción violenta de un gran número de personas. Se descarta entonces, la posibilidad de que seleccione - dentro de ese gran número, a aquellas personas que efectivamente sean perseguidos políticos. Sin embargo, de ninguna forma podrá albergar dentro de la Misión a aquellos individuos que sean delincuentes del orden común.

b) Sustracción del Refugiado de la Jurisdicción del Estado Territorial.

Hemos afirmado que el simple hecho de penetrar una persona dentro del recinto de una Misión diplomática, la sustrae de la jurisdicción del Estado territorial, y la somete automáticamente a la del Estado asilante. Señalamos que esta sumisión a una nueva jurisdicción se realiza aunque la persona haya entrado sin conocimiento de las autoridades o en contravención de las leyes. El cambio de jurisdicción del refugiado cuando el Agente acepta esa situación, se denomina asilo.

Ahora bien, el refugiado no se sustrae para todos los fines legales de la jurisdicción territorial. Veamos unos ejemplos.

El hijo de una refugiada que naciera en la sede -

de una Misión no adquirirá la nacionalidad de ésta por nacimiento; el asilado no tendría que pagar los impuestos - prescritos por el país de refugio para los habitantes del territorio, ni quedaría exento de los que su propio país recabara de los suyos, etc.

"No es posible colocar a una persona que se encuentra físicamente dentro de una Misión diplomática, totalmente dentro o totalmente fuera de una jurisdicción para todos los fines legales; pero el único fin que interesa, el del poder material sobre la persona, se encuentra indiscutiblemente en manos de las autoridades del país al que ese establecimiento está consagrado." (38)

Es decir, la jurisdicción del Estado territorial - sobre el asilado no cesa completamente. Solamente se detiene en lo tocante a la acción punitiva de la autoridad local sobre el perseguido.

La continuidad relativa de la Jurisdicción del Estado territorial puede fundamentarse en que la aplicación de determinadas leyes de ese Estado no atañe a los fines del asilo. La aplicación de las leyes aduanales en el momento de obtenerse el salvoconducto necesario para la salida del país, podría justificarse hasta el punto de que no afectarse la noción de patrimonio del individuo, lo que constituiría una persecución más, o la infracción de los derechos humanos, o cuando el refugiado no hubiese solicitado asilo para eludir las disposiciones aduanales -

(38) Ursúa Francisco A. Op. Cit.

restrictivas. Lo mismo puede decirse por lo que toca a la aplicación de regulación sobre el pago de pasajes, que en caso de constituir una restricción o un obstáculo a la salida del asilado, el Estado asilante puede refutar.

Leyes y regulaciones restrictivas pudieren haber sido dictadas por el Estado local en razón de las circunstancias, y su observancia constituir un interés primordial y justificado, razones que deben ser tomadas en cuenta por el Estado asilante, respetuoso en todo momento de los derechos superiores del otro. Sin embargo, se confiará a la buena fé del Estado asilante la apreciación de dicho interés primordial y justificado, con objeto de que en un momento determinado no pretenda evitar los alcances de dichas leyes restrictivas, basándose en que la misma constituye una restricción para la salida de los asilados bajo su protección.

Finalmente, en todos los casos hay que tomar en cuenta que el asilo no ha sido instituido para constituir la ruina de las naciones.

c) Calificación de la Persecución.

Establecido ya que es a los perseguidos o delincuentes políticos a quienes puede concederseles asilo, diplomático o territorial, nos encontramos ahora ante la situación de precisar cuando existe la persecución.

La facultad calificadora es el engranaje fundamental del asilo, es el mecanismo pivote alrededor del cual gira todo el procedimiento establecido por la institución.

Esta importancia no ha escapado a los autores de las más encontradas posiciones. Por consiguiente es tarea impostergable, más primerísima desde el punto de vista valorativo, encausar la facultad de calificar inapelablemente dentro de disposiciones que aseguren su correcto ejercicio.

En definitiva, se puede señalar que el prestigio del asilo diplomático se apoyará en gran medida en el uso adecuado de la potestad de calificar.

Se llama calificación del delito, o mejor dicho de la "persecución", a la apreciación de las circunstancias que motivan la persecución. Esta apreciación no está sujeta a declaración específica. La calificación es un acto completamente unido al hecho mismo de conceder asilo.

La calificación de la persecución es una decisión, que, como toda otra, debe ser unilateral. Si el asilo no se otorgase mediante una decisión unilateral, sólo lo podría ser mediante un acuerdo, convenio o entendimiento con el gobierno territorial o con el perseguido. Por tanto, e invariablemente, es el Estado asilante el que califica el carácter de la persecución, ya sea de acuerdo con el derecho consuetudinario, sea en virtud de las convenciones sobre la materia.

Si el asilo se concediera mediante un acuerdo entre el Estado asilante con el Estado territorial, la protección que se diese al refugiado sería solidaria y mancomunada de ambas partes, haciéndose ya innecesaria la salida de éste del país y su permanencia en la Misión diplomática.

mática. Este asilo mancomunado no sería tampoco definitivo y estaría sujeto a revisión de un momento a otro, despareciéndose así todo elemento de protección, en vista de que esa decisión o acuerdo, no sería ni en grado mínimo obligatoria para el Estado territorial. Si la decisión del Estado asilante al otorgar el asilo, considerada como el ejercicio de su Soberanía por parte de su Agente diplomático, quien se encuentra ante una persona acogida a su jurisdicción, necesitase de la autorización de otro Estado para otorgarle su propia protección, sería someterse a la jurisdicción de éste. Una protección así otorgada, daría jurisdicción concurrente a otro Estado en un sitio en que la jurisdicción es exclusiva para todos los fines internacionales, y que el diplomático carece de facultades para compartir.

Un acto unilateral, ejecutado dentro del concierto de naciones y proveniente de la voluntad de un solo Estado, tiene forzosamente que mirar, como condición indispensable de su ejercicio, que no se vulneren derechos superiores de otro Estado. De aquí la imperiosa necesidad para el Agente diplomático de apreciar juiciosamente las causas que motivan la persecución. En virtud de la naturaleza y fin del asilo, el Estado asilante carece de interés directo en el perseguido político; no es el asilo un acto de hostilidad para con el Estado perseguidor, ni supone una ingerencia en sus asuntos internos. En cada caso, el Estado asilante debe obrar con extrema discreción y buena voluntad hacia el perseguido y el Estado perseguidor, sin simpatías hacia ningún partido o sector. Para este fin, son valiosos los informes que las autoridades territoriales mismas puedan proporcionarle; si ellas no lo-

ofrecieran espontáneamente, nada más indicado que el Agente las solicite y estudie concienzudamente. Se ha seguido la costumbre, aunque no lo señalen las convenciones, que el Agente diplomático mantenga un cambio de impresiones, - de preferencia informal, con las autoridades, tanto para normar su criterio como para suavizar asperezas en una situación siempre delicada, y destacar ante el gobierno territorial su imparcialidad en el caso en cuestión y la ausencia de otra finalidad que no sea la humanitaria. Los casos dudosos son poco frecuentes. El Agente conoce la situación política del país ante el cual está acreditado, - aparte de conocer los métodos empleados por el gobierno - de éste.

El Agente puede cometer un error al apreciar las circunstancias en las cuales se concede el asilo, a pesar de sus precauciones, y puede ocurrir también que se conceda asilo con fines distintos del de humanidad para el que fue creado. Es aquí cuando surge el dilema de optar - entre la ocurrencia de estos casos y la supervivencia de la institución del asilo.

d) Unilateralidad de la Calificación.

Hemos sentado como premisa que el acto de calificar la persecución corresponde unilateralmente al Estado asilante, exponiendo las razones que, a nuestro entender, fundamentan dicha afirmación. Se ha encontrado necesario - que en caso de controversia entre el Estado territorial y la opinión del Agente diplomático sobre las circunstancias que motivaron el otorgamiento del asilo - inclusive -

la calificación de la persecución - prevalezca esta opinión por lo menos hasta perfeccionarse y hacerse eficaz - la protección mediante las medidas que sea necesario tomar para la seguridad del perseguido, y que en muchos casos exigen la expedición de un salvoconducto.

La Convención de La Habana de 1928, no precisa en su articulado a quien compete la calificación del delito, respecto de si éste es o no de carácter político. Esta l guna fue subsanada por el Artículo 2 de la Convención de Montevideo, el que establece la competencia del Estado - asilante para calificar si el delito es del orden común o del orden político.

Respecto a la unilateralidad de la calificación, - el Profesor J.M. Yepes señala, al referirse a las resoluciones del Primer Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional que: "es de la naturaleza misma del derecho de asilo diplomático que el Estado asilante pueda - calificar unilateralmente, para los efectos del asilo, el carácter de la delincuencia (política o de derecho común) del asilado. La calificación hecha por el Estado asilante surtirá todos los efectos en cuanto al ejercicio del derecho de asilo, pero podrá ser rectificada posteriormente por las autoridades judiciales competentes del Estado territorial al juzgar al asilado por las vías ordinarias e stablecidas previamente en la legislación nacional. En este caso, se adoptará el procedimiento de la extradición - para reclamar la entrega del antiguo asilado que se halla refugiado en el extranjero en virtud de las seguridades - que el Estado territorial han debido otorgarle oportunamente para salir libremente del país bajo la protección -

de la bandera del Estado asilante."(39)

La calificación es en cierto sentido un discernimiento. El diplomático no asume el papel de juez de lo penal para distinguir entre delito común y persecución política; no puede emitir un juicio que tenga efecto alguno sobre la reputación del perseguido, ni sobre sus derechos o los del Estado. Tampoco puede ni debe, a manera de proceso, emitir juicio válido y con efecto legal alguno sobre si el acto que se pretende constituir delito ha sido en realidad cometido o no, por el refugiado o por otro cualquiera. No puede considerarse que se ha juzgado definitivamente los actos impugnados al perseguido. El error que pudiere cometer el Agente diplomático al precisar las circunstancias en las cuales concede el asilo, a pesar de sus precauciones, es subsanado por el recurso de la extradición. Esto no quiere decir que el otorgamiento del asilo en si mismo, como acto internacional de jurisdicción exclusiva, no puede estar sujeto a controversia internacional ni a resolución judicial, pero si pueden estarlo las violaciones a las normas internacionales que exigen buena fe y excluyen la negligencia y la extralimitación. Pueden serlo también las violaciones a las disposiciones convencionales que se aplican al asilo una vez otorgado, sin entenderlas como condiciones para que pueda serlo.

El no atribuir el valor de cosa juzgada a la deci-

(39) Actas del Primer Congreso Hispano-Luso-Americano.

sión del Estado asilante, debe comprender, no una revisión ordinaria en cada caso, sino a título excepcional, una especie de recurso en los casos de infracción manifiesta al Derecho Internacional. Abusos evidentes, y desvíos de poder, pueden aparecer en la concesión del asilo; el Derecho Internacional y el Derecho Interno intervendrán entonces para suprimir toda arbitrariedad, por medio del empleo de métodos específicos.

e) Calificación de la Urgencia.

La Convención de La Habana establece que el asilo no podrá concederse sino en casos de urgencia, pero no menciona a quien corresponde calificar la urgencia que impule a un individuo a solicitar asilo, y tampoco define que debe entenderse por urgencia para los efectos del otorgamiento o la negativa del asilo.

Es decir, no menciona cuales son los peligros inminentes contra los cuales el asilo es legalmente una protección, ni cuando pueden esos peligros ser evitados por otros medios.

El caso de urgencia se refiere a la protección y no al peligro. El peligro de que llegase a ocurrir un mal previsto, sería un peligro inminente, no urgente. Es decir, la urgencia se entiende como el apremio de poner remedio a un peligro o a un supuesto peligro, y este remedio es el otorgamiento del asilo. Esto es, cuando se establece que el asilo no podrá ser otorgado sino en casos urgentes, se hace mención no a la magnitud de los peli -

gros o a su índole, sino al hecho de que es urgente otorgar la protección, en este caso, el asilo.

La Convención de Montevideo no subsana este punto, vacío jurídico de La Habana. En cambio, la Convención de Caracas dice que se entiende como casos de urgencia, únicos en los que puede concederse asilo, "aquellos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no puede, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad." La convención establece que complete al Estado asilante la facultad de apreciar si se trata de un caso de urgencia.

Y no podría ser de otra manera. El interés del Estado local convertido en perseguidor, es capturar al perseguido. Si a él compitiera si la solicitud de asilo es motivada por un caso de urgencia, sostendría no tan sólo que no existe la persecución o que no se trata de un perseguido político, sino que, en caso de concederse el asilo, que éste es ilegal porque no existía una situación de urgencia.

f) Otorgamiento del Asilo.

El derecho de otorgar o negar el asilo se ejerce en las condiciones más diversas. Muchas veces el perseguido acude a la Misión en casos de verdadero caos en la organización política y social de su país, cuando no exis

ten autoridades reconocidas y quizás ni siquiera responsables; o bien, cuando hay dos campos opuestos que luchan con las armas para obtener la supremacía, sin que pueda decirse que alguno de ellos constituye propiamente un gobierno establecido; o bien, el gobierno está en manos de autoridades despóticas o arbitrarias; o existe un desprecio por los derechos de la persona humana; o una corrupción del Poder Ejecutivo o Judicial; o una situación ordenada, pacífica y respetable en la que, por excepción, ocurren casos desafortunados; o bien, por último, se trata de una acusación formal, debidamente interpuesta, motivada por un acto que la ley considera punible, y que, sin embargo, dentro del ámbito internacional, no constituye delito alguno; en todos estos casos el representante diplomático puede otorgar asilo a los perseguidos.

Queda a juicio del Agente determinar si hay razones válidas y apremiantes para temer por la seguridad del perseguido, en cualquiera de las situaciones anteriores. Su apreciación de dichas circunstancias y los motivos por los que concedió el asilo, deberá comunicarlos al Gobierno de que es Agente.

Ahora bien, el asilo nunca se ofrece. Si así se hiciera, se le daría el carácter de una indebida ingerencia en los asuntos internos de un país. Sus características fundamentales son la urgencia y el peligro grave, circunstancias ambas que no están sujetas al criterio de quien solicita el asilo, sino del diplomático que lo concede. El asilo, como ya dijimos en el momento oportuno, no constituye un derecho para el individuo que lo solicita, sino para el Estado que lo otorga.

El carácter de la institución impone al representante diplomático el deber de no concertarse con el asilo para procurar su salida del territorio, pues si esto fuera aceptable para el gobierno local, el representante procedería de acuerdo con las autoridades, y si no es aceptable, el asilo continuará hasta que se aseguren al asilado garantías satisfactorias a juicio del diplomático que lo asila.

Los principios anteriores suponen que el asilado deba solicitar personalmente el asilo ante el Agente diplomático, es decir, que se presente espontáneamente ante la Misión. No podrá el representante extranjero ofrecer dicho asilo, o acudir en busca de una persona que se encuentre perseguida, porque tal situación significaría una intervención en los asuntos internos del Estado territorial.

El asilo se funda jurídicamente en la noción de extraterritorialidad de la Misión, de modo que al ingresar un perseguido al recinto de ésta, se sustrae automáticamente de la jurisdicción del Estado territorial e inmediatamente goza de la protección del local.

Así como el Agente no podrá conducir a las personas al recinto de la Misión, porque no es su persona la que otorga protección, sino la inviolabilidad de aquélla, tampoco podrá conducir fuera del local de la Misión a los refugiados que dejarán de disfrutar de la protección. Esto es, cuando por algún motivo se de término al asilo otorgado o se suspenda la protección al refugiado, éste saldrá del recinto de la Misión.

Sin embargo, en virtud de la índole de las circunstancias, y en casos excepcionales que el Agente comunicara a su Gobierno, es de aceptarse que el perseguido sea conducido al recinto de la Misión, o llevado, según sea el caso, fuera de ésta.

B) Del Otorgamiento del Asilo al Reconocimiento y-Mantenimiento de Status Jurídico del Asilado.

a) Notificación del Asilo.

Se entiende por notificación la comunicación hecha por el Agente al gobierno ante el que está acreditado, de que ha concedido formalmente asilo a un perseguido que se encuentra bajo su protección.

Esta comunicación deberá hacerse inmediatamente - después del otorgamiento. Esto se debe a que, habiendo - sustraído jurídicamente de la jurisdicción del Estado territorial, éste tiene que conocer, por lo menos, dicha - situación. Pero también, porque al concederse el asilo y- otorgarse la protección de la Misión diplomática al refugiado, es necesario solicitar del Estado local las garantías necesarias en favor de dicho refugiado. Se ha creído que la mejor garantía es permitir al refugiado que abandone el territorio del Estado local para refugiados en territorio extranjero. En este sentido, la solicitud de ésta o de cualquier otra, hace necesaria la notificación de la concesión de asilo.

El Tratado de Montevideo de Derecho Penal Interna-

cional del 28 de enero de 1889, establece que el Agente debe dar cuenta del asilo en forma inmediata al gobierno local.

Esta obligación la establece también el párrafo II del Artículo 2o. de la Convención de La Habana y el Artículo 7 de la Convención de Caracas, el Agente diplomático, que disponen que después de concedido el asilo, el Agente diplomático lo comunicará a la brevedad posible al Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno local.

Las dos citadas convenciones no establecen en que forma habrá de comunicarse el otorgamiento del asilo, ni, en su caso, que requisitos debe contener dicha notificación. Sin embargo, por tratarse de la comunicación de un acto ejercido en uso de la Soberanía del Estado asilante, dicha notificación debe hacerse lo más formalmente posible. La práctica americana ha establecido la costumbre de efectuar esta notificación mediante la nota diplomática formal, o sea, el medio de comunicación más solemne entre los gobiernos, o entre éstos y los Agentes de otros.

Por tratarse de la comunicación de un acto soberano, el Agente no está obligado a manifestar las causas que motivaron el otorgamiento del asilo, ni tampoco la apreciación de las circunstancias de la persecución. Tampoco está obligado a manifestar porque consideró que existía la urgencia que supone la concesión del asilo.

No establecen las Convenciones citadas la obligación de comunicar el nombre del asilado, pero como la co-

municación lleva por objeto la petición de garantías para la persona de aquél, que pueden consistir inclusive, en la solicitud de un salvoconducto, resulta necesario comunicar el nombre del refugiado.

Sin embargo, en el Tratado firmado en el Congreso-Jurídico de Montevideo de 1939 no se hace obligatoria la comunicación al Gobierno local del nombre y número de los asilados, pues admite que se puede omitir, cuando el Jefe de la Misión que presta el asilo, considera que con ello peligran los asilados.

El Congreso-Hispano-Lusu Americano resolvió que - "Siempre que ello no implique riesgo evidente para el asilado, el Estado que otorga el asilo debe comunicar al Estado territorial el nombre o los nombres del asilado o asilados y las características personales de aquél o aquéllos". (40)

A nuestro juicio, si bién el hecho de comunicar - tales datos no constituye una obligación para el Agente, - si el Estado asilante tiene la facultad de calificar la - persecución, el Estado local puede impugnar la naturaleza de la misma. Así, no podría el Estado local determinar si un refugiado que ha ingresado en una Misión diplomática - se encontraba procesado en forma o no había cumplido la - condena impuesta por el tribunal del orden común, si no - conociera el nombre de dicho refugiado.

(40) Actas del Congreso.

Solamente en el caso de que el Agente estuviese - recabando los datos necesarios para normar su criterio y - proceder o nó a la calificación definitiva de la persecu- ción, podría suponerse que lo mejor sería no comunicar el nombre del refugiado, hasta en tanto no se le otorgáse el asilo.

En el caso especial de que un extranjero al Estado en que funcione la Embajada, solicite asilo en ésta, el - Jefe de la Misión lo notificará al Representante Diplomá- tico del respectivo país.

b) Salvoconducto.

El asilo se caracteriza por su finalidad. Esta es- la de poner en seguridad al perseguido. En tanto que ésto no se le logre, el asilo ha sido impedido, anulado o in- justificadamente demorado. La seguridad que para el per- seguido se busca no es la que la Misión diplomática le - brinda, a menos que ésa sea suficiente en alcance y dura- ción. Cuando ésto no ocurre, el asilo otorgado ha sido - ineficaz o mejor dicho, inexistente, sino concluye con la salida del asilado del país, sin estorbo alguno de las au- toridades, cuya exteriorización formal es el salvoconduc- to.

Esto es, en el asilo diplomático, el refugiado so- lo debe permanecer en la Misión, el tiempo preciso para - obtener salvoconducto o para que el riesgo que se trata - de evitar desaparezca.

La Convención de La Habana de 1928, consigna en el

inciso III de su Artículo 2o., que el Gobierno del Estado local podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible; y - que, por su parte, el Agente diplomático del Estado asilante, podrá exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetándose la inviolabilidad de su persona.

Lo establecido por el inciso I del Artículo 2o. - antes mencionado, de que: "El asilo no podrá ser concedido sino por el tiempo indispensable para que el asilado - se ponga de otra manera en seguridad", no quiere decir - que la seguridad de el asilo sea la que debe obtener el - perseguido. El asilo es en este caso sólo el medio. La seguridad tiene que ser otra distinta.

La convención de que hablamos, para eliminar la posibilidad de que el asilo pueda ser burlado negando el Estado territorial la expedición del salvoconducto, y para evitar que en este caso el Estado de refugio utilice esta situación como una molestia para las autoridades del Estado territorial, consigna las dos posibilidades del inciso III de su Artículo 2o. Es decir, prevé el caso de que el Estado asilante utilice contra el territorial, la situación del asilo como instrumento de finalidades muy distintas de las de humanidad.

Pero al consignar el derecho del Agente del Estado asilante para exigir la salida del refugiado del país, da un margen amplísimo al no precisar el tiempo dentro del cual deberá expedirse el salvoconducto, dando lugar a casos como el del personaje argentino que, refugiado en la-

Embajada Mexicana en Argentina, tardó años en obtener el salvoconducto que le permitió abandonar el país en forma segura.

La Convención en Caracas establece también que: - "El asilo no podrá ser concedido sino por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el Estado territorial a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal, o para que se ponga de otra manera en seguridad al asilado ". Establece también la facultad para el Agente del Estado asilante de pedir la salida del asilado, así como la facultad del Estado territorial de exigir en cualquier momento, que el asilado salga del país. En ambos casos establece el otorgamiento del correspondiente salvoconducto.

La expedición del salvoconducto no significa la ejecución de un acto positivo, sino tan sólo el aspecto formal de la obligación de no estorbar la salida del refugiado, aunque en determinados casos el cumplimiento de esta obligación negativa pueda implicar alguna positiva, como el proporcionar escolta para asegurar el cumplimiento de la obligación de mantener la seguridad del asilado.

Las dos Convenciones mencionadas no definen derechos de una de las partes para condicionarlos a los de la otra, sino por el contrario, fines generales de humanidad a cuya consecución ambos Estados deben cooperar. Los derechos y obligaciones que establecen, no lo son en el sentido de negociaciones, operaciones o transacciones. Las Convenciones Sobre asilo no pueden interpretarse en el

sentido de que determinadas condiciones deban ser satisfechas, sino en el sentido de que los derechos y deberes deben ser cumplidos y respetados de manera tal que se logre, en el conjunto de casos semejantes, un equilibrio entre - el alcance de las facultades de hacer efectivo el asilo - por parte del Estado de refugio, y el grado de abstención por parte del Estado territorial de sus intentos por lograr la aprehensión de un perseguido que ha escapado de su jurisdicción. Es decir, el salvoconducto constituye una garantía de seguridad personal, y no un documento determinado. Esto es, la garantía dada por escrito por el Gobierno territorial al Representante Dipolomático, de que no estorbará la salida del refugiado.

Por lo anteriormente expuesto, la negación del salvoconducto o su aplazamiento indefinido, constituye, además, la negativa de dar las garantías para la seguridad del refugiado.

El aplazamiento indefinido del otorgamiento del salvoconducto, convierte a la Misión en que se encuentra el asilado, en su prisión, y ésta no es de ninguna forma la función o la finalidad de una Misión diplomática, y la institución del asilo no implica tampoco, por su finalidad humanitaria, la privación de la libertad de un individuo.

En el actual desarrollo del Derecho Internacionla, en que todavía no se considera al hombre como sujeto de este derecho, no se ha contemplado hasta que punto puede el refugiado, en ejercicio de los derechos humanos, reclamar la expedición de su salvoconducto, cuando éste ha si-

do negado injustificada o arbitrariamente. Esta consideración nos llevaría más allá del objeto de esta Tesis.

Choca sin embargo, a los fines humanitarios de la institución del asilo, la idea de que al demorar la expedición del salvoconducto, el Estado territorial menoscabe la condición humana del asilado.

Para eliminar esta situación, no es necesario darle mayor fuerza coercitiva a los Tratados Sobre Asilo, o perfeccionar los términos y sus alcances. Basta tan sólo que por arriba de las negociaciones o arreglos entre el Estado territorial y el Estado asilante, los derechos del hombre, se sobrepongan para regir una institución nacida para su protección.

El derecho del hombre de mudar de residencia, y el de libertad de creencias y opiniones, adoptan en el asilo correctamente entendido, una configuración clara. El reconocimiento de la institución del asilo, y de los derechos del hombre, convierte en un derecho positivo en favor del asilado el salir del país, sin lo cual no existe el derecho de cambiar de residencia, ejercitando ya desde el momento mismo en que se entró a extraña jurisdicción, ni el derecho de libertad de creencias y opiniones, ni la institución misma del asilo.

Abusos que pueden llegar a ocurrir y constituyen agravios internacionales realizados en ocasión del asilo, no son parte de él, y lo único que pueden constituir en controversia internacional es la discusión del dolo, mala fé, extra-limitación o negligencia que pueden haber exis-

tido en cualquiera de las partes. El remedio será el mismo y tendrá los alcances que el de todas las infracciones internacionales.

A nuestro entender, los medios para la solución pacífica de los conflictos, que el Derecho Internacional pone a disposición de los Estados, no pueden utilizarse cuando existen controversias en lo que se refiere a la expedición del salvoconducto. Dichos medios, inclusive la acción colectiva, no pueden invocarse para reconocer un derecho ya reconocido, sino a lo sumo, para hacerlo respetar.

c) Término del Asilo.

La Convención de La Habana dispone que mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública. No precisa a quien corresponde adoptar las medidas conducentes para hacer valer esta disposición.

Sin embargo, puede afirmarse que es al Agente a quien compete impedir que las personas que ha sustraído de la jurisdicción del Estado ante quien está acreditado, conviertan la Misión en un centro de disturbios al amparo de la inviolabilidad del recinto, y continuen desarrollando las actividades que motivaron su persecución.

Al propio Agente diplomático le incumbe la responsabilidad de no permitir que los asilados cometan actos que, por su gravedad o repetición, a juicio del propio Agente, puedan comprometer la responsabilidad de su gobierno.

Será el criterio sereno y juicioso del Agente el que determine cuales medidas habrá de adoptar con ese objeto. Dichas medidas variarán de acuerdo con las circunstancias, pero es prudente señalar que el Agente diplomático deberá informar debidamente al gobierno que representa, de las medidas que haya estimado necesarias adoptar, y que el Agente diplomático deberá informar debidamente al gobierno que representa, de las medidas que haya estimado necesarias adoptar, y que pudieran variar de instrucciones generales recibidas de éste. Lo menos que puede pedirse es que el gobierno del Estado asilante conozca las medidas que adopte ante una situación especial, cuya extralimitación o negligencia, del Agente, redunde en perjuicio del propio Estado.

La Misión diplomática es un lugar dentro del cual el Estado asilante ejerce jurisdicción y ejecuta actos de soberanía. En ese sentido puede dictar disposiciones a observar por sus asilados, así como el Estado las dicta para ser observadas por los refugiados en su propio territorio, o para cualquier otro extranjero que ingrese en éste. El poder coercitivo en ambos casos no es el mismo. El Estado cuenta dentro de su territorio con autoridades que aseguran el respeto de las leyes y las instituciones. La Misión, en cambio, tiene funciones muy diferentes a las de la policía.

La Convención de Caracas, al referirse a la cuestión de las actividades de los asilados, establece que compete al Agente el adoptar las medidas que aseguren el cumplimiento de la obligación de que no se perturbe la tranquilidad pública. No menciona en que forma habrá de

impedir el Agente la ejecución de dichos actos, ni cuales pueden considerarse contrarios a la tranquilidad pública.

El Agente diplomático puede también adoptar medidas arbitrarias o injustas. La ocurrencia de esta situación constituirá también un vicio del asilo, originado dentro de éste, pero no debido a éste. En todo caso, el Agente diplomático sería responsable ante su propio gobierno, y en última instancia, ante la humanidad.

Los actos delictivos cometidos por los asilados en la Misión, serán juzgados por lo que establezcan los ordenamientos penales, por los tribunales y las autoridades competentes del Estado asilante. El procedimiento penal a seguir no es el objeto de esta Tesis, pero es de señalarse que las Convenciones Sobre Asilo no se refieren a la ocurrencia de estos casos.

Hay algunos actos cometidos por los asilados que no pueden considerarse como delitos. Estos son, por ejemplo, las provocaciones, los insultos al Agente o a su Gobierno; las exigencias injustificadas; la rebeldía manifiesta, etc; actos cuya gravedad o repetición choca con la idea de protección otorgada al asilado.

El Congreso Hispano-Luso-Americano, al que ya hemos hecho referencia, entre sus resoluciones, establece que; " en caso de que el asilado cometa actos que, por su gravedad o repetición, a juicio del Agente del Estado asilante, puedan comprometer la responsabilidad de su Gobierno, el Estado asilante deberá por sí, o a requerimiento del Estado territorial, previa justificación que esti-

me suficiente el asilante después de oír al asilado, dar por terminado el asilo". (41)

Hemos considerado el otorgamiento del asilo, como - el ejercicio de un derecho para el Estado que lo concede, a solicitud de un individuo. En tal sentido, se considera estrictamente voluntario.

En virtud de lo anterior, el asilado no podrá nunca considerarse como prisionero, y la Misión no podrá conservarlo con tal carácter. No obstante, el asilado no podrá ausentarse de ella ni aún con permiso del Jefe de Misión. Tal situación conduciría a atribuir al refugiado - una inmunidad que no adquiere para sí, sino por el hecho de encontrarse en un lugar considerado inviolable, y que el Derecho Internacional ha consagrado como inmune de la jurisdicción del Estado local.

Y así como, al referirnos a esta cuestión, dijimos - que el perseguido debía presentarse personalmente ante la Misión, puesto que la inmunidad del Agente diplomático no le otorga a él ninguna protección, afirmamos que el ausentarse de la Misión, hace cesar automáticamente la protección otorgada y da por terminado el asilo.

De este modo, al abandonar el asilado la Misión, - por renunciar al asilo, o porque se haya dado término a - éste, se deberá comunicarlo inmediatamente al gobierno -

(41) Actas del Congreso.

del Estado territorial, pues la presencia del refugiado—fuera de la Misión, supondrá una violación de las Convenciones.

d) Reconocimiento y Mantenimiento del Status Jurídico del Asilado.

Al llegar a este punto, es obligado hacernos una pregunta: Si en un país determinado se sucede un cambio político-social radical y abrupto, digamos en forma de revolución, y si dicho cambio es desaprobado por la mayoría de países de la comunidad internacional, rompiendo relaciones diplomáticas con el país convulsionado; ¿ Qué sucede con las personas asiladas en una Legación, cuando los Gobiernos, asilante y territorial, rompen relaciones diplomáticas? ¿ Al abandonar el Agente diplomático asilante el país, el asilado pierde tal calidad?

Como he afirmado anteriormente, son escasos los textos sobre el tema de asilo. Es por eso que me permito ejemplificar con la Revolución Cubana para contestar a las anteriores interrogantes.

Es el conocimiento mundial lo sucedido en Cuba al final de los años cincuentas. La revolución llevó al poder a un Gobierno con tendencia socialista, lo cual no fue del agrado de la mayoría de los países que sostenían relaciones diplomáticas con Cuba.

Por otra parte, la población que vió afectados sus intereses cualesquiera que éstos fueran, consideró como

única salida, o puerta de escape, el asilo. Y así miles - de individuos se dijeron perseguidos políticos y buscaron la protección de las Embajadas en el país.

Casi todas las Misiones diplomáticas latinoamericanas acreditadas en La Habana practicaron el asilo diplomático, y también algunas Misiones europeas como la de Italia y El Vaticano, que no forman parte de las Convenciones Sobre Asilo, albergaron refugiados. Algunas de ellas, como ha sido señalado, albergaron grandes cantidades de asilados. Otras lo ejercieron aún cuando sus países no forman parte de las Convenciones de La Habana y Montevideo, únicas que obligan a Cuba, como Argentina y Venezuela, esta última signataria tan sólo de la Convención de Caracas, de la que Cuba no es parte. En todos los casos el Gobierno cubano reconoció la calidad de asilados a los refugiados en los locales de las Misiones.

El status jurídico de los asilados se reconoció y mantuvo aún en aquellos casos en que los gobiernos de las Embajadas asilantes rompieron relaciones con el Gobierno de Cuba, lo cual representó una situación no prevista por las Convenciones de La Habana y Montevideo.

Al producirse el rompimiento de relaciones entre los gobiernos de Cuba y Paraguay, no existía petición expresa de éste para que otro se encargara de sus intereses en Cuba, y de los asilados que se encontraban dentro de su Legación. Fue indispensable mantener la condición de asilados de los refugiados, por lo que el Agente de México se hizo cargo de ellos, con el consentimiento del Gobierno cubano. Posteriormente el Gobierno paraguayo soli-

citaria al mexicano la representación de sus intereses en Cuba y la protección para sus asilados.

En los casos de Venezuela, Colombia y Panamá, por ejemplo, los asilados pasaron bajo la protección de la Embajada de México, mediando la solicitud previa de esos gobiernos, y contándose con la aprobación de los de México y Cuba. En estos casos los asilados continuaron en los antiguos locales de las Embajadas que quedaron bajo la protección de México, o bien, por razones de seguridad, se les trasladó a otros, que brindaron mejores garantías, con la aprobación del Gobierno cubano.

En el caso de Argentina, ésta solicitó al Agente de Suiza la representación de sus intereses en Cuba. Previos trámites y aceptación Suiza señaló que por no formar parte de las Convenciones Sobre Asilo, no podría hacerse cargo de la protección de los asilados en la Embajada argentina. Finalmente, la Embajada del Brasil tomó bajo su protección a dichos refugiados.

En todos estos casos se aplicó el principio jurídico establecido en el párrafo 2o. del Artículo 19 de la Convención de Caracas, de la que, como hemos señalado, Cuba no es signataria. Esto es, se ha dado validéz jurídica a una norma que no podía hacerse valer en contra de las partes que no fuesen miembros de este instrumento internacional, pero que, por constituir la norma de un tratado declarativo, su aplicación resuelve una situación no prevista en las Convenciones anteriores.

C) El Asilo de Militares en Servicio Activo.

La materia referente a la extención del asilo diplomático para los militares en servicio activo, desertores de tierra, mar y aire, ha cobrado fundamental interés no solamente doctrinario sino también convencional, a partir de la celebración de la X Conferencia Interamericana, reunida en Caracas en 1954.

Es interesante este tema toda vez que por la propia naturaleza de las cosas, por la novedad desde luego interesante del status creado por la Convención de Caracas, que amplía notoriamente el ámbito de alcance de las Convenciones de La Habana y Montevideo, introduciendo un nuevo elemento, un nuevo concepto jurídico y doctrinario en la delicada y controvertida materia del asilo, extendiendo sus beneficios a los militares en servicio activo que sean o eventualmente puedan ser sujetos reos perfectamente individualizados de delitos tipificados en las leyes especiales de algunos países americanos, cual es el caso de los militares desertores de tierra, mar y aire. Circunstancia aquélla explicable y justificable, encomiable podríase agregar, habida consideración de la novedad intrínseca de la materia y aún más, de la absoluta oposición doctrinaria surgida desde la celebración de la Conferencia primeramente citada, fruto de la cual fue la Convención sobre Asilo Diplomático, suscrita en Caracas el 28 de marzo de 1954, con respecto a las Convenciones precedentes sobre Asilo Diplomático. Tan delicada cuestión, por sus antecedentes históricos, políticos, doctrinarios y jurisprudenciales, como lo es la del asilo diplomático,

debe ser analizada y reajustada minuciosamente por los Gobiernos, los organismos técnicos, los publicistas, y los internacionalistas, para evitar caer en excesos nocivos a la vida y el desarrollo de las instituciones democráticas del Continente, pues es una verdad histórica incontrovertible la de que, no obstante su origen y sentido humanitarios, el asilo diplomático ha servido en muchos casos, por lo menos en el Continente Americano, para amparar con su protección a las ambiciones personalistas más bastadas e inconfesables, con la doble consecuencia de que, por una parte, se conspira y pone en peligro la vida institucional de nuestras naciones, y por la otra se pone en juego y se atenta en cierto modo contra la soberanía interna del Estado, al entrar en acción los complejos mecanismos convencionales del asilo diplomático, que desde luego, al poner en manos del gobierno asilante la delicada cuestión de la calificación de los hechos generadores del asilo, arrebatan al Estado territorial la natural e imperativa represión de los movimientos de rebelión o insurrección fallidos, la misma que sería uno de los medios preventivos más idóneos, jurídica y políticamente hablando, para contribuir a ir creando en nuestros convulsos e incipientes países un auténtico y acentuado clima democrático, celoso y repetuoso para los Gobiernos e instituciones genuinamente republicanos, surgidos de la voluntad popular libremente expresada en los comicios electorales.

Dentro de este orden de ideas, se perfila con mucho mayor fuerza, por la propia naturaleza de su repercusión en la vida institucional de las naciones americanas y por la mayor frecuencia con que se viene repitiendo el fenómeno, el problema relativo a los militares en servi -

cio activo que desertan de sus funciones específicas y se levantan en armas contra el Gobierno que detenta el ejercicio del poder público. Son numerosos los casos y lamentablemente no hay hasta ahora indicios de que puedan desaparecer del escenario político de nuestros países, de elementos militares activos, vinculados a cualquiera de las armas del ejército regular de algunos de nuestros países, o de varios de ellos, conjuntamente, que, luego de un proceso de solapada conspiración, en connivencia o no con civiles, pero siempre imponiendo aquéllos su técnica especializada y sus recursos y pertrechos de guerra, preparen y encabecen movimientos de rebelión o insurrección contra el Gobierno, pretextando representar la opinión pública mayoritaria y atribuyéndose la función de mandatarios populares que no tienen. Son numerosos los casos, también, en que esos golpes armados se ven frustrados por causas diversas que no es el caso analizar aquí, pero que desde luego tienen su influencia desfavorable en la vida nacional; y son numerosos también los casos, finalmente, en que esos cabecillas militares, percatados de su fracasado movimiento, acuden presurosos a las sedes de Misiones diplomáticas en busca del generoso amparo que les brinda el asilo, autocalificándose de refugiados políticos, presionando los resortes persuasivos de un mal entendido humanitarismo en los Jefes de Misión para que éstos les brinden los beneficios de una institución que no ha sido concebida precisamente para los hombres que por su profesión y compromisos legales y morales para con su país y para con sus conciudadanos, deben estar y de derecho lógicamente lo están al margen de la lucha política activa. Surge entonces, no solamente desde el punto de vista político sino jurídico también, un grave problema -

para los gobiernos, cual es el de calificar el asilo diplomático solicitado por los militares sediciosos que asumen el falso papel de víctimas de una persecución política — que ellos mismos han provocado, al colocarse en posición fuera de su profesión castrense —, naturalmente que para eludir responsabilidades, lo cual no es sino una simple estratagema, un artificio, quizá el único factible para permitirles la huida al extranjero por medio del asilo diplomático. La sedición, la rebelión, son delitos de naturaleza muy grave, severamente castigado por el código penal y militar en los países más civilizados, precisamente porque sus consecuencias se reflejan notoriamente en la normalidad de la vida nacional; y sabido es que los hombres dedicados a la honrosa carrera de las armas, no pueden, o no deben, legalmente al menos, transgredir los límites naturales que su propia profesión les impone, y erigirse en arbitros de la vida política del país para entonces tratar de irrumpir por la fuerza de sus recursos técnicos y de sus armas en el normal desenvolvimiento de la vida institucional de su país. Un soldado jura defender la Constitución y las leyes de su país, que ésa es su función específica, y por ello debe permanecer alejado de la actividad política; el fuero militar de que están investidos los que dedican sus vidas y sus esfuerzos a la carrera de las armas, implica deberes especiales de fidelidad a la patria y de ciega obediencia al orden constitucional e institucional, deberes ésos de muy elevada jerarquía moral y jurídica que por consiguiente inhabilitan a los militares en servicio activo para tomar lugar en las luchas públicas cívicas, en igual forma que, en determinadas circunstancias, si les es lícito hacerlo a los demás ciudadanos. Los militares que asumen funciones polí -

ticas faltan a su juramento explícito de defender la Constitución y el orden legal de las instituciones de su país, perjuran por consideraciones partidarias y se erigen en jueces armados de gobiernos legalmente constituidos o al menos espontánea y mayoritariamente consentidos por las grandes masas ciudadanas: en consecuencia, extenderles a los militares en servicio activo los beneficios del asilo — cosa diferente al amparo humanitario en el caso extremo de peligrar la vida de quienes lo solicitaren —, equivale a tanto como patrocinar golpes militares con una fácil evasión de las responsabilidades inherentes a su actividad ilegítima.

La Convención de Caracas Sobre Asilo Diplomático, de 1954, ha introducido en materia de asilo diplomático una innovación sumamente importante y de delicada influencia negativa en el afianzamiento de los regímenes democráticos americanos, al incorporar un nuevo elemento, esto es, los militares desertores de mar, tierra y aire, que soliciten el asilo como consecuencia de hechos de carácter claramente políticos, asimilándolos a las personas amparadas tradicionalmente con el beneficio del asilo diplomático, y si bien es cierto que con anterioridad a la Convención de Caracas existían ya en determinadas regiones del Continente americano tendencias doctrinarias e inclusive de tipo convencional bilateral, en el sentido de asimilar a los militares refugiados con los refugiados políticos (la Tesis Saavedra-Lamas), no es menos cierto que ha sido en la Convención de Caracas donde los Estados americanos, reunidos por motivo de la celebración de la X Conferencia Interamericana, han discutido y completado sus puntos de vista al respecto en una Convención multi -

lateral cual es la de Caracas Sobre Asilo Diplomático. - Aún así, cabe observar la circunstancia, muy sintomática, por lo demás, de que no obstante haber suscrito dicha Con ven ción una gran mayoría de los Estados americanos, en - definitiva han sido solamente cinco de ellos los que han ratificado posteriormente tal Convención.

Los militares en servicio activo no pueden ni de - ben ser beneficiarios del asilo diplomático: fuertes razo - nes históricas, políticas, sociológicas y jurídicas con - tribuyen poderosamente a asumir tal posición doctrinaria. Adentrándose propiamente en el fondo de la materia, tra - taremos de justificar tal posición.

La Convención de La Habana, de 1928, así como tam - bién la de Montevideo, de 1933, no hacen referencia de - ninguna especie a los militares en servicio activo. Es - cierto que el intérprete no puede reformar la ley ni aún - con el ánimo generoso de mejorarla, pero no es menos cier - to también, y, a la luz de los acontecimientos ocurridos - en distintas épocas y en diferentes países americanos, - con anterioridad a la celebración de la X Conferencia In - teramericana que se han presentado casos en América de - muy dudosa y difícil solución, por tratarse precisamente - de militares inmiscuidos en actividades políticas, que - nes han solicitado asilo diplomático.

Como ya dijimos, la Convención de Caracas es la - primera en incluir a los militares en servicio activo co - mo sujetos del asilo, cuando los hechos que motivan la so - licitud, cualquiera que fuera el caso, revisten claramen - te carácter político. Pero, a juicio de los estudiosos, -

dicha Convención, lejos de aclarar la posición del problema lo vuelve más complejo, independientemente de la consideración de otros factores de diverso orden, a los cuales conviene dedicar especial atención.

El Artículo 10. de la Convención de La Habana, con motivo de la celebración de la VI Conferencia Interamericana, dice: " No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra, mar y aire. Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se refugieren en algunos de los lugares señalados en el párrafo precedente deberán ser entregadas tan pronto como lo requiera el Gobierno local, si dichas personas se refugian en territorio extranjero, la entrega se efectuará mediante extradición y sólo en los casos y en la forma que se establezca en los diferentes tratados y Convenciones o la Constitución o leyes del país de refugio".

Es decir, la Convención de La Habana excluye expresamente de los beneficios del asilo diplomático a los militares en servicio activo pertenecientes a cualesquiera de las armas, puesto que solamente se puede ser desertor siendo militar en servicio activo. Ninguna otra persona puede calificarse técnicamente como desertor, y además, para que exista el delito de deserción, se requiere, en términos generales, a menos que expresamente una determinada legislación añada otro concepto que restrinja o amplie el sentido genérico de la palabra, el abandono de las funciones específicamente militares. Pero es obvio que, conforme a la terminología empleada en la Conven

ción de La Habana, en el Artículo pre-inserto, los desertores, es decir los militares en servicio activo, no gozan del asilo diplomático. Es cierto que no hay uniformidad actualmente en las legislaciones de los países americanos sobre el concepto y calificación de la deserción, pero bien se entiende en tales legislaciones dicho concepto restringidamente -- únicamente para soldados -- o extensivamente -- para soldados y oficiales --, es lo cierto que el Artículo 10. de La Habana no hace distinción ni podría hacerla, claro está, puesto que en ese aspecto debe entenderse que regirá la legislación local, esto es, la legislación del Estado territorial, que forzosamente deberá tomar en cuenta el Estado asilante para la calificación del asilo. Pero es una acepción literal y amplia del propio texto del mencionado Artículo 10. de la Convención de La Habana, debe entenderse que el espíritu del mismo -- quiso excluir del asilo diplomático a los militares en servicio activo, a los desertores de tierra, mar y aire.

La Convención de Montevideo continua excluyendo de los beneficios del asilo diplomático a los militares en servicio activo, como ya lo había establecido la Convención de La Habana, bastando en esta nueva Convención, como en aquella, la condición de desertar, esto es, la tipificación del delito especial de deserción, previsto y sancionado por los códigos penales y militares, para la exclusión de los beneficios del asilo diplomático, sin adentrarse en otras consideraciones conexas. Vuelve a confirmarse el concepto de que los militares desertores no tienen derecho al asilo, tanto más cuanto en la Convención de Montevideo, implícitamente, indirectamente podríase decir, el Artículo 30. viene a ratificar todavía más este --

concepto, porque si hubiera querido establecerse un régimen distinto para los militares desertores que el ya previsto en el Artículo 10. de esa misma Convención, lógicamente hubiera hecho una salvedad expresa en el mencionado Artículo 30., que dice así: "El asilo político, por su carácter de institución humanitaria, no está sujeto a reciprocidad. Todos los hombres pueden estar bajo su protección, sea cual fuere su nacionalidad, sin perjuicio de las obligaciones que en esta materia tenga contraídas el Estado a que pertenezca; pero a los Estados que no reconozcan el Asilo político sino con ciertas limitaciones o modalidades, no podrán ejercerlo en el extranjero sino en la materia y dentro de los límites que lo haya reconocido". Es decir, que la norma general reconocida por la Convención de Montevideo, como la de La Habana, consiste en negarle el asilo a los desertores de tierra, mar y aire, no pudiendo por consiguiente derivar otra conclusión por la circunstancia de que en el Artículo 30., transcrito anteriormente, se establezca la declaración general de principios de que "todos los hombres pueden estar bajo su protección sea cual fuere su nacionalidad", pues la regla universal es la consagrada por el Artículo 10. de dicha Convención, esto es, la de que no es lícito a los Estados dar asilo a los desertores de tierra, mar y aire.

Finalmente, el Artículo 30. de la Convención Sobre Asilo Diplomático, suscrita en Caracas el 28 de marzo de 1954, y que es la que si aporta una innovación importante en la materia (véase el numeral 4 del Capítulo VI de la presente Tesis).

Esta Convención es la de que, como dice Schacht —

Aristeguieta (42): " por crear una situación nueva y distinta respecto a los militares desertores, ha traído confusión y dudas en cuanto a su interpretación. Estas confusiones y esas dudas preocupan y desconciertan grandemente el ánimo de no pocos juristas continentales y posiblemente también de otros continentes, quienes razonablemente temen por una peligrosa generalización de los alcances de una práctica abusiva y eminentemente politizada de la institución del asilo político".

La Convención de Caracas irrumpe abiertamente contra el criterio sostenido por las anteriores Convenciones, que claramente excluyen de los beneficios del asilo diplomático a los militares desertores, y fija un nuevo concepto, aparentemente revolucionario, pero en opinión de los estudiosos, entre ellos Schacht, evidentemente retrogrado y reaccionario: el de amparar con el asilo a los militares desertores, cuando sus causas son claramente políticas. ¿ Puede acaso concebirse técnicamente un militar politizado? Ciertamente no. El militar, por definición, por la naturaleza de sus funciones específicas, no debe erigirse en un contendor político ni debe inmiscuirse en funciones políticas, pues desnaturaliza, adultera su noble misión. En muchas de las Cartas Fundamentales de algunos países americanos se consagra sabia y prudentemente este concepto.

¿ Cómo, entonces, podría concebirse la tesis del asilo diplomático para los desertores, esto es, para los-

(42) Schacht Aristeguieta. Revista de la Facultad de Derecho. No. 17. 1959. Caracas, Venezuela.

militares propulsores de movimientos ostensiblemente políticos, que no otra finalidad y causa tienen los movimientos de rebelión e insurrección contra las autoridades que detentan el poder público? ¿ No es un contrasentido, técnicamente hablando, el suscribir y ratificar una Convención internacional en que se ofrece el asilo diplomático a aquellos militares que desertan de sus funciones específicas para convertirse de motu proprio en arbitros armados de la situación de un país, en determinada fase de su evolución histórico-política? Concluyamos este punto citando las palabras de Schacht Aristeguieta: " Esta situación se repite en muchos países del Continente Americano y es preciso tomar una actitud alerta contra tal estado de cosas". (43)

D) La Extradición.

En los primeros documentos que regulan la vida independiente de México aparecen normas tendientes a evitar la burla a la ley y por consiguiente, el ofrecer el auxilio y el apoyo requerido por las autoridades para perseguir a los delincuentes fuera de la jurisdicción y competencia que sus leyes orgánicas les señalaban.

"En primer término como era explicable, se ocuparon de regular la extradición interestatal facultando y obligando al mismo tiempo las autoridades estatales o pro-

(43) Schacht Aristeguieta. Op. Cit.

vinciales a colaborar entre sí y prestarse toda la ayuda que fuera necesaria con este objeto".(44)

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 se halla el antecedente más remoto que podemos citar encerrado en el texto del Artículo - 26, que reza de la siguiente manera:

"Ningún criminal de un Estado tendrá asilo en o - tro, antes bien será entregado inmediatamente a la autori - dad que le reclame". (44)

Poco después, en la Constitución Federal de los Es - tados Unidos Mexicanos firmada el 4 de octubre de 1824, - se consagraba la extradición interna en un documento de - la importancia del mencionado estableciéndose en las Frac - ciones V y VI del Artículo 161 lo siguiente:

"161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

.....

V. De entregar los criminales de otros Estados in - mediatamente a la autoridad que los reclame.

VI. De entregar los fugitivos de otros Estados a - la autoridad que justamente los reclame, o, compelerlos - de otro modo a la satisfacción de la parte interesada". - (44)

(44) Rodolfo Cruz Miramontes. El Foro. Quinta época. No.- 32. Oct.-Dic. 1973. México, D.F.

De nueva cuenta en el proyecto de Constitución Política de agosto de 1842 se vuelve a recoger esta obligación de las autoridades locales de entregar inmediatamente a los criminales de otros departamentos a la autoridad que los reclame, obligación consignada en el Artículo 137, Fracciones VI y VII del mismo.

En subsecuentes proyectos constitucionales se volvió a consignar a la extradición por lo cual al llegar a firmarse la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, aparece el Artículo 113, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 113. Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora a los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame".(45)

"Es de llamar la atención la polémica que se desató entre los constituyentes al discutir este precepto constitucional, en donde campearon cuestiones de legitimidad de las autoridades requirentes, el respeto y protección a las garantías individuales, el respeto a la ley y la excepción a esta persecución legal cuando se atacase la libertad de expresión".(45) Sin duda alguna que las discusiones sostenidas entre los señores congresistas "fundamentalmente los señores Grace, Moreno, Arriaga, Don Ignacio Ramírez y otros", sirven de un antecedente directo y muy importante al actual precepto constitucional que recoge la extradición.

(45) Cruz Miramontes, Rodolfo. Op. Cit.

El Artículo 119 de la Constitución Política Mexicana del 5 de febrero de 1917, dice textualmente lo siguiente:

"Artículo 119. Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero, a las autoridades que los reclamen.

En estos casos, el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional".

El Diario de los Debates del Constituyente que guarda todas las discusiones y alegatos que cobijaron el nacimiento de la actual Constitución en vigor (45), "no contiene ninguna referencia a dicho Artículo, por lo que aparentemente no fue discutido sino simplemente aprobado en la versión que les fue presentada, situación que nos lleva a remitirnos para efectos de antecedentes inmediato a la muy interesante discusión habida durante la aprobación de la Constitución de 1857".

No podemos dejar de mencionar que hay otros principios constitucionales estrictamente vinculados con el tema de la extradición y que inspiran la práctica mexicana al respecto; dichos Artículos son los numerales 15 y 22, en los cuales se prohíbe en forma expresa en el prime

(45) Cruz Miramontes, Rodolfo. Op. Cit.

mero de los mencionados, la celebración de tratados para la extradición de reos políticos y para aquéllas personas que en el país reclamante hubieran tenido la condición de esclavos, así como la alteración de las garantías constitucionales consignadas en los distintos preceptos. En consecuencia, no procederá la extradición cuando la pena correspondiente al delito que motiva la petición fuere de mutilación, infamia, marca y en general el tormento físico de cualquier especie o la confiscación de bienes, multa excesiva y cualquier otra pena " inusitada " y " trascendental ", quedando por supuesto comprendida la pena de muerte por delitos políticos.

Como acabamos de decir, son los Artículos 119, y 22 de la Constitución vigente en México los que señalan los grandes preceptos directrices que deben observar las autoridades ante quienes se solicita la aprehensión y remisión de alguna persona que haya sido procesada en el país requirente, existiendo por supuesto, asimismo, múltiples normas de carácter interno y tratados internacionales que regulan la extradición.

Debemos citar en primer término a la "Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos " que fue publicada el día 9 de enero de 1954 en el Diario Oficial correspondiente, y que está en vigor desde entonces a la fecha, cuya materia es exclusivamente la extradición de reos entre los Estados de la República.

Por lo que toca a las solicitudes de extradición provenientes del extranjero, quedan sujetas a las estipu-

laciones del tratado existente entre México y el país requirente, si existiera alguno, o, a los mandamientos de la "Ley de Extradición de la República Mexicana, aplicable, a falta de tratado o estipulación internacional"., que fue publicada en el Diario Oficial del 19 de mayo de 1897 siendo presidente Don Porfirio Díaz y Ministro de Relaciones Exteriores Don Ignacio Mariscal.

Para referencia de la citada ley son también aplicables algunas disposiciones del "Código Penal del Distrito en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal", que entró en vigor el día 14 de agosto de 1931, así como otras disposiciones de diversos ordenamientos legales que se refieren a la competencia de las Secretarías de Estado, del Ministerio Público Federal, etc.

Por lo que toca a los tratados internacionales celebrados por México se hallan en vigor los siguientes:

Convenciones Multilaterales.

- 1.- Convención de Montevideo del 26 de diciembre de 1933, que entró en vigor a partir del 25 de abril de 1936.
- 2.- Convención Panamericana de Derecho Penal Internacional del 20 de febrero de 1828, firmada en La Habana y conocida también como el "Código Bustamante".

Tratados Bilaterales (sólo se mencionan los Tra -

tados celebrados con países hispanoamericanos).

- 1.- Tratado celebrado con El Salvador, firmado el -
22 de enero de 1912 y publicado en el Diario -
Oficial el 12 de agosto de 1912.
- 2.- Tratado celebrado con Cuba firmado el 25 de ma-
yo de 1925 y publicado el 11 de julio de 1930.
- 3.- Tratado celebrado con Colombia firmado el 12 de
junio de 1928 publicado el 4 de octubre de 1937.
- 4.- Tratado celebrado con Brasil firmado el 28 de -
diciembre de 1930 y publicado el 12 de abril de
1938.
- 5.- Tratado celebrado con Panamá firmado el 23 de -
octubre de 1928 y publicado el 15 de junio de -
1938.

Ahora bien, sin profundizar más en el tema, por no-
ser el objeto de este Trabajo, sólo me resta decir que si
firme ha sido la posición de nuestro país en lo que toca-
a combatir la esclavitud en todas sus formas, igualmente-
lo ha sido en no acceder a la extradición de personas per-
seguidas por razones políticas o conexas a los que tengan
francamente ese carácter.

Dada la complejidad del problema, el Gobierno se -
ha reservado, como facultad discrecional, el derecho de -
decir la última palabra sobre el particular en un caso -

concreto, confirmando así el derecho que es común en la - calificación del delito político para efectos del otorgamiento del asilo político o territorial. Por otra parte, - se ha procurado en todos los casos ponderar cuidadosamente todos los elementos y factores que intervienen en un - caso concreto, con el criterio de determinar con exactitud el objeto del acto, con independencia de la intención oculta o manifiesta de su autor o bien de las diversas - consecuencias del mismo; esto por supuesto, no lo ha llevado al extremo de confundir motivaciones políticas con - la consumación de atentados en contra de la vida de funcionarios públicos, por lo cual vemos que en los tratados celebrados sobre el tema de la extradición, se ha consagrado sin lugar a dudas la llamada "clausula de atentado" o "clausula belga".

Por lo tanto, podemos decir que en este capítulo, - "el Estado mexicano ha reservado a su Gobierno las más amplias facultades dentro de la ley, para aplicar a su arbitrio en el caso concreto y resolver cuando se trata de un delito político negando en consecuencia la extradición, o bien cuando es simplemente un delito común accediendo a la petición del país requirente".(46)

(46) Cruz Miramontes, Rodolfo. Op. Cit.

CAPITULO VI
DIVERSOS TRATADOS Y CONVENCIONES
INTERAMERICANAS SOBRE ASILO.

- 1.- TRATADO SOBRE DERECHO PENAL INTERNACIONAL.
- 2.- CONVENCION DE LA HABANA DE 1928.
- 3.- CONVENCION DE MONTEVIDEO DE 1933.
- 4.- CONVENCION DE CARACAS DE 1954.
- 5.- TRATADO SOBRE ASILO Y REFUGIO.

CAPITULO VI
DIVERSOS TRATADOS Y CONVENCIONES INTERAMERICANAS
SOBRE ASILO.

A lo largo de la presente Tesis se ha resaltado la gran importancia y significado de las Convenciones y Tratados que en Hispanoamérica se han llevado a cabo. Su importancia es a nivel mundial, por que es en éste nuestro Continente Americano la única región del Mundo en la que se habla de asilo convencional.

Su significado es la supresión de la aplicación arbitraria de modalidades y puntos de vista que pudieran tener gobiernos y/o Agentes diplomáticos, mismos que ahora se encauzan por una sola línea de conducta, regulada normativamente por las Convenciones y Tratados interamericanos.

A manera de apunte histórico veamos cuales han sido las Convenciones y Tratados que se han realizado en el Continente.

Tratado sobre derecho penal internacional (Montevideo, 1889).

Tratado de extradición y protección contra el anarquismo (México, D.F., 1902)

Acuerdo sobre extradición (Caracas, 1911).

Acuerdo interpretativo del acuerdo sobre extradi -

ción del 18 de julio de 1911 (Quito, 1935).

Convención sobre asilo (La Habana, 1928).

Convención sobre derecho internacional privado (Código Bustamante - La Habana, 1928).

Convención sobre asilo político (Montevideo, 1933).

Convención sobre extradición (Montevideo, 1933).

Cláusula opcional anexa a la convención sobre extradición (Montevideo, 1933).

Convención Centroamericana de extradición (Guatemala, 1934).

Tratado sobre asilo y refugio políticos (Montevideo, 1939).

Tratado de derecho penal internacional (Montevideo, 1940).

Convención sobre asilo diplomático (Caracas, 1954).

Convención sobre asilo territorial (Caracas, 1954).

1.- Tratado Sobre Derecho Penal Internacional.

Solamente en 1889, con motivo del Congreso de Derecho Internacional reunido en Montevideo, se llegó a adop-

tar un texto preciso sobre asilo. En este Congreso se firmó un Tratado sobre Derecho Penal Internacional, del que son partes contratantes Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay. Por la importancia que reviste ese gran logro, me permito insertar a continuación el articulado íntegro del mencionado documento.

"TITULO I. DE LA JURISDICCION.

Artículo 1. Los delitos, cualquiera que sea la nacionalidad del agente, de la víctima o del damnificado, - se juzgan por los tribunales y se penan por las leyes de la Nación en cuyo territorio se perpetrán.

Artículo 2. Los hechos de carácter delictuoso perpetrados en un Estado que serían justificables por las autoridades de éste si en el produjeran sus efectos, pero - que sólo dañan derechos e intereses garantizados por las leyes de otro Estado, serán juzgados por los tribunales - y penados según las leyes de este último.

Artículo 3. Cuando un delito afecta a diferentes - Estados, prevalecerá para juzgarlo la competencia de los tribunales del país damnificado en cuyo territorio se captura al delincuente.

Si el delincuente se refugiase en un Estado distinto de los damnificados, prevalecerá la competencia de los tribunales del país que tuviere la prioridad en el pedido de extradición.

Artículo 4. En los casos del artículo anterior, tra

tándose de un solo delincuente, tendrá lugar un solo juicio, y se aplicará la pena más grave de las establecidas en las distintas leyes penales infringidas.

Si la pena más grave no estuviera admitida por el Estado en que se juzga el delito, se le aplicará la que más se le aproxime en gravedad.

El juez del proceso deberá, en estos casos, dirigirse al Poder Ejecutivo para que éste de conocimiento de su iniciación a los Estados interesados en el juicio.

Artículo 5. Cualquiera de los Estados signatarios podrá expulsar, con arreglo a sus leyes, a los delincuentes asilados en su territorio, siempre que después de requerir a las autoridades del país dentro del cual se cometió alguno de los delitos que autorizan la extradición, no se ejercitase por éstas acción represiva alguna.

Artículo 6. Los hechos realizados en el territorio de un Estado que no fueren pasibles de pena según sus leyes, pero que estuviesen penados por la Nación en donde producen sus efectos, no podrán ser juzgados por ésta sino cuando el delincuente cayese bajo su jurisdicción.

Rige la misma regla respecto de aquellos delitos que no autorizan la extradición de los reos.

Artículo 7. Para el juzgamiento y castigo de los delitos cometidos por cualquiera de los miembros de una Legación, se observarán las reglas establecidas por el Derecho Internacional Público.

Artículo 8. Los delitos cometidos en altamar, o en aguas neutrales, ya sea a bordo de buques de guerra o mercantes, se juzgan y penan por las leyes del Estado a que pertenece la bandera del buque.

Artículo 9. Los delitos perpetrados a bordo de los buques de guerra de un Estado que se encuentre en aguas territoriales de otro, se juzgan y penan con arreglo a las leyes del Estado a que dichos buques pertenezcan.

también se juzgan y penan según las leyes del país a que los buques de guerra pertenecen, los hechos punibles ejecutados fuera del recinto de éstos por individuos de su tripulación o que ejerzan algún cargo en ellos, cuando dichos hechos afectan principalmente el orden disciplinario de los buques.

Si en la ejecución de los hechos punibles sólo intervinieren individuos no pertenecientes al personal del buque de guerra, el injuiciamiento y castigo se verificará con arreglo a las leyes del Estado en cuyas aguas territoriales se encuentra el buque.

Artículo 10. Los delitos cometidos a bordo de un buque de guerra o mercante en las condiciones prescritas en el Artículo 2o., serán juzgados y penados con arreglo a lo que estatuye dicha disposición.

Artículo 11. Los delitos cometidos a bordo de los buques mercantes son juzgados y penados por la ley del Estado en cuyas aguas jurisdiccionales se encontraba el buque al tiempo de perpetrarse la infracción.

Artículo 12. Se declararán aguas territoriales, - a los efectos de la jurisdicción penal, las comprendidas en la extensión de cinco millas desde la costa de tierra-firme e islas que forman parte del territorio de cada Estado.

Artículo 13. Los delitos considerados de piratería por el Derecho Internacional Público, se quedarán sujetos a la jurisdicción del Estado bajo cuyo poder caigan los - delincuentes.

Artículo 14. La prescripción se rige por las leyes del Estado al cual corresponde el conocimiento del delito.

TITULO II. DEL ASILO.

Artículo 15. Ningún delincuente asilado en el territorio de un Estado podrá ser entregado a las autoridades de otro sino de conformidad a las reglas que rigen la extradición.

Artículo 16. El asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos, pero la Nación de refugio - tiene el deber de impedir que los asilados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública de la Nación contra la cual han delinquido.

Artículo 17. El reo de delitos comunes que se asilase en una Legación deberá ser entregado por el Jefe de ella a las autoridades locales, previa gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando no lo efectuase es pontáneamente.

Dicho asilo será respetado con relación a los perseguidos por delitos políticos, pero el Jefe de la Legación está obligado a poner inmediatamente el hecho en conocimiento del Gobierno del Estado ante el cual está acreditado, quien podrá exigir que el perseguido sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible.

El Jefe de la Legación podrá exigir, a su vez, las garantías necesarias para que el refugiado salga del territorio nacional respetándose la inviolabilidad de su persona.

El mismo principio se observará con respecto a los asilados en los buques de guerra surtos en aguas territoriales.

Artículo 18. Exceptuándose de la regla establecida en el Artículo 15, a los desertores de la marina de guerra en aguas territoriales de un Estado.

Esos desertores, cualquiera que sea su nacionalidad, deberán ser entregados por la autoridad local a pedido de la Legación, o en defecto de ésta, del Agente consular respectivo, previa la prueba de identidad de la persona.

TITULO III. DEL REGIMEN DE LA EXTRADICION.

Artículo 19. Los Estados signatarios se obligan a entregarse los delincuentes refugiados en su territorio,-

siempre que concurren las siguientes circunstancias:

1. Que la Nación que reclama el delincuente tenga la jurisdicción para conocer y fallar en juicio sobre la infracción que motive el reclamo;
2. Que la infracción, por su naturaleza o gravedad, autorice la entrega;
3. Que la Nación reclamante presente documentos, - que según sus leyes autoricen la prisión y el enjuiciamiento del reo;
4. Que el delito no esté prescrito con arreglo a la ley del país reclamante;
5. Que el reo no haya sido penado por el mismo delito ni cumplido su condena.

Artículo 20. La extradición ejerce todos sus efectos sin que en ningún caso pueda impedirla la nacionalidad del reo.

Artículo 21. Los hechos que autorizan la entrega del reo son:

1. Respecto a los presuntos delincuentes, las infracciones que según la ley penal de la Nación requiriente se hallen sujetas a una pena privativa de la libertad que no sea menor de dos años, u otra equivalente;
2. Respecto de los sentenciados, las que sean cas-

tigadas con un año de la misma pena como minimum.

Artículo 22. No son susceptibles de extradición - los reos de los siguientes delitos:

El duelo;

El adulterio;

Las injurias y calumnias;

Los delitos contra los cultos.

Los reos de delitos comunes conexos con cualquiera de los anteriormente enumerados, están sujetos a extradición.

Artículo 23. Tampoco dan mérito a la extradición - de los delitos políticos y todos aquellos que atacan la - seguridad interna o externa de un Estado, ni los comunes - que tengan conexión con ellos.

La clasificación de estos delitos se hará por la - Nación requerida, con arreglo a la ley que sea más favorable al reclamado.

Artículo 24. Ninguna acción civil o comercial relacionada con el reo podrá impedir su extradición.

Artículo 25. La entrega del reo podrá ser diferida mientras se halle sujeto a la acción penal del Estado requerido, sin que esto impida la sustanciación del juicio - de extradición.

Artículo 26. Los individuos cuya extradición hubiese sido concedida, no podrán ser juzgados ni castigados por delitos políticos anteriores a la extradición, ni por actos conexos con ellos.

Podrán ser juzgados y penados, previo consentimiento del Estado requerido, acordado con arreglo al presente Tratado, los delitos susceptibles de extradición que no hubiesen dado causa a la ya concedida.

Artículo 27. Cuando diversas naciones solicitaren la entrega de un mismo individuo por razón de diferentes delitos, se accederá en primer término al pedido de aquella en donde a juicio del Estado requerido se hubiese cometido la infracción más grave. Si los delitos se estimasen de la misma gravedad, se otorgará la preferencia a la que tuviese la prioridad en el pedido de extradición; y si todos los pedidos tuvieran la misma fecha, el país requerido determinará el orden de la entrega.

Artículo 28. Si después de verificada la entrega de un reo a un Estado sobreviene respecto del mismo individuo un nuevo pedido de extradición de parte de otro Estado, corresponderá acceder o no al nuevo pedido a la misma Nación que verificó la primera entrega, siempre que el reclamado no hubiese sido puesto en libertad.

Artículo 29. Cuando la pena que haya de aplicarse al reo sea la de la muerte, el Estado que otorga la extradición podrá exigir sea sustituida por la pena inferior inmediata.

TITULO IV. DEL PROCEDIMIENTO DE EXTRADICION.

Artículo 30. Los pedidos de extradición serán introducidos por los Agentes diplomáticos o consulares respectivos, y en defecto de éstos, directamente de Gobierno a Gobierno, y se acompañarán de los siguientes documentos:

1. Respecto de los presuntos delincuentes, copia legalizada de la ley penal aplicable a la infracción que motiva el pedido, y del auto de detención y demás antecedentes a que se refiere el inciso 3o. del Artículo 19.

2. Si se trata de un sentenciado, copia legalizada de la sentencia condenatoria ejecutoria, exhibiéndose a la vez, en igual forma, la justificación de que el reo ha sido citado, y representado en el juicio o declarado legalmente rebelde.

Artículo 31. Si el Estado requerido considerase improcedente el pedido por defectos de forma, devolverá los documentos respectivos al Gobierno que lo formuló, expresando la causa y defectos que impiden su sustanciación judicial.

Artículo 32. Si el pedido de extradición hubiese sido introducido en debida forma, el Gobierno requerido remitirá todos los antecedentes al juez o tribunal competente, quien ordenará la prisión del reo y el secuestro de los objetos concernientes al delito, si a su juicio procediese tal medida, con arreglo a lo establecido en el presente Tratado.

Artículo 33. En todos los casos en que proceda la -
prisión del refugiado, se le hará saber su causa en el -
término de veinticuatro horas y que puede hacer uso del -
derecho que le acuerda el Artículo siguiente.

Artículo 34. El reo podrá, dentro de tres días pe-
rentorios, contados desde el siguiente al de la notifica-
ción, oponerse a la extradición, alegando:

1. Que no es la persona reclamada;
2. Los defectos de forma de que adolezcan los docu-
mentos presentados;
3. La improcedencia del pedido de extradición.

Artículo 35. En los casos en que fuese necesario -
la comprobación de los hechos alegados, se abrirá el in -
cidente a prueba, rigiéndose respecto de ella y de sus tér-
minos las prescripciones de la ley procesal del Estado re-
querido.

Artículo 36. Producida la prueba, el incidente se-
rá fallado sin más trámite, en el término de diez días, -
declarando si ha o no lugar a la extradición.

Dicha resolución será apelable dentro del término-
de tres días, para ante el tribunal competente, el cual -
pronunciará su decisión en el plazo de cinco días.

Artículo 37. Si la sentencia fuese favorable al pe-
dido de extradición, el tribunal que pronunció el fallo -

lo hará saber inmediatamente al Poder Ejecutivo, a fin de que provea lo necesario para la entrega del delincuente.

Si fuese contraria, el juez o tribunal ordenará - la inmediata libertad del detenido, y lo comunicará al - Poder Ejecutivo, adjuntando copia de la sentencia, para - que la ponga en conocimiento del Gobierno requirente.

En los casos de negativa por insuficiencia de documentos, debe reabrirse el juicio de extradición, siempre que el Gobierno reclamante presentase otros, o complementase los ya presentados.

Artículo 38. Si el detenido manifestase su conformidad con el pedido de extradición, el juez o tribunal - labrará acta de los términos en que esa conformidad haya - sido prestada, y declarará, sin más trámite, la procedencia de la extradición.

Artículo 39. Todos los objetos concernientes al - delito que motiva la extradición y que se hallaren en poder del reo, serán remitidos al Estado que obtuvo la entrega.

Los que se hallaren en poder de terceros, no serán remitidos sin que los poseedores sean oídos previamente y resuéltose las excepciones que opongan.

Artículo 40. En los casos de hacerse la entrega de del reo por la vía terrestre, corresponderá al Estado requerido efectuar la traslación del inculpado hasta el punto más adecuado de su frontera.

Quando la traslación del reo deba efectuarse por - la vía marítima o fluvial, la entrega se hará en el puerto más apropiado de embarque, a los agentes que debe constituir la Nación requirente.

El Estado requirente podrá, en todo caso, constituir uno o más agentes de seguridad; pero la intervención de éstos quedará subordinada a los agentes o autoridades del territorio requerido o del tránsito.

Artículo 41. Cuando para la entrega de un reo, cuya extradición hubiese sido acordada por una Nación a favor de otra, fuese necesario atravesar el territorio de un Estado intermedio, el tránsito será autorizado por éste sin otro requisito que el de la exhibición por la vía diplomática del testimonio en forma del decreto de extradición, expedido por el Gobierno que la otorgó.

Si el tránsito fuese acordado, regirá lo dispuesto - en el inciso 3o. del Artículo anterior.

Artículo 42. Los gastos que demanden la extradición del reo serán por cuenta del Estado requerido hasta el momento de la entrega, y desde entonces a cargo del Gobierno requirente.

Artículo 43. Cuando la extradición fuese acordada y se tratase de un enjuiciado, el Gobierno que la hubiere - obtenido comunicará al que la concedió la sentencia definitiva recaída en la causa que motivó aquélla.

TITULO V. DE LA PRESION PREVENTIVA.

Artículo 44. Cuando los Gobiernos signatarios reputasen el caso urgente, podrán solicitar por la vía postal o telegráfica, que se proceda administrativamente al arresto provisorio del reo, así como a seguridad de los objetos concernientes al delito, y se accederá al pedido, siempre que se invoque la existencia de una sentencia o de una orden de prisión, y se determine con claridad la naturaleza del delito castigado o perseguido.

Artículo 45. El detenido será puesto en libertad, si el Estado requeriente no presentase el pedido de extradición dentro de los diez días de la llegada del primer correo despachado después del pedido de arresto provisorio.

Artículo 46. En todos los casos de prisión preventiva, las responsabilidades que de ella emanen corresponden al Gobierno que solicitó la detención.

DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 47. No es indispensable para la vigencia de este Tratado su ratificación simultánea por todas las Naciones signatarias. La que lo apruebe lo comunicará a los Gobiernos de la República Oriental del Uruguay y de la República Argentina para que lo hagan saber a las demás Naciones Contratantes. Este procedimiento hará las veces de canje.

Artículo 48. Hecho el canje en la forma del Artículo anterior, este Tratado quedará en vigor desde ese acto por tiempo indefinido.

Artículo 49. Si alguna de las Naciones signatarias creyese conveniente desligarse del Tratado o introducir modificaciones en él, lo avisará a las demás; pero no quedará desligada sino dos años después de la denuncia, término en que se procurará llegar a un nuevo acuerdo.

Artículo 50. Las estipulaciones del presente Tratado sólo serán aplicables a los delitos perpetrados durante su vigencia.

Artículo 51. El Artículo 47 es extensivo a las Naciones que no habiendo concurrido a este Congreso quisieran adherirse al presente Tratado".

2.- Convención de La Habana de 1928.

Hasta la Sexta Conferencia Internacional Americana, reunida en La Habana en 1928, fue que se adoptó una Convención sobre Asilo.

Sin embargo, el asilo diplomático se practicaba con mucha anterioridad en nuestro Continente, y existía un conjunto de normas consuetudinarias con plena validez, como ya hemos visto.

Algunos autores han querido ver el derecho de asi-

lo como una práctica limitada a los países latinoamericanos, lo cual es, ciertamente, erróneo. Sin embargo, las normas sobre asilo originadas entre los Estados Americanos, y la forma especial de aplicación que en ellos reciben las reglas generales del asilo, permite que se hable quizás no de un Derecho Internacional Americano, pero sí de un renglón muy especial en el Derecho Internacional, lo que nos conduce a afirmar que ha sido América quien, al reconocer consuetudinaria o convencionalmente las normas sobre asilo, les ha otorgado plena validez jurídica entre los Estados.

México participó en la Convención sobre Asilo celebrada en La Habana, Cuba, en febrero de 1928, ratificándola por medio de su Cámara de Senadores en diciembre del mismo año. En esa Convención se proclamó el asilo como una necesidad para preservar la vida de determinadas personas. En esta Convención se excluyó expresamente a los delitos comunes de las garantías o seguridades que confiere el asilo.

El articulado de la Convención sobre Asilo, suscrita en La Habana el 20 de febrero de 1928, es el siguiente:

"Artículo 1. No es lícito a los Estados dar asilo en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar.

Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en el párrafo precedente deberán ser entregadas tan pronto como lo requiera el gobierno local.

Si dichas personas se refugiaren en territorio extranjero la entrega se efectuará mediante extradición, y sólo en los casos y en la forma que establezcan los respectivos Tratados y Convenciones o la Constitución y leyes del país de refugio.

Artículo 2. El asilo de delincuentes políticos en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, será respetado en la medida en que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, las Convenciones o las leyes del país de refugio y de acuerdo con las disposiciones siguientes:¹/₄

Primero: el asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad.

Segundo: El Agente Diplomático, Jefe de navío de guerra, campamento o aeronave militar, inmediatamente después de conceder el asilo lo comunicará al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado del asilado, o a la autoridad administrativa del lugar si el hecho ocurriera fuera de la capital.

Tercero: El Gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible; y el Agente Diplomático del país que hubiere acordado el asilo, podrá a su vez exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetándose la inviolabilidad de su persona.

Cuarto: Los asilados no podrán ser desembarcados -

en ningún punto del territorio nacional ni en lugar demasiado próximo a él.

Quinto: Mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública.

Sexto: Los Estados no están obligados a pagar los gastos por aquel que concede el asilo.

Artículo 3. La presente Convención no afecta los compromisos adquiridos anteriormente por las Partes Contratantes en virtud de acuerdos internacionales.

Artículo 4. La presente Convención, después de firmada será sometida a las ratificaciones de los Estados signatarios. El Gobierno de Cuba queda encargada de enviar copias certificadas auténticas a los Gobiernos para el referido fin de la ratificación. El depósito del instrumento de ratificación se realizará en Washington, quien notificará ese depósito a los Gobiernos signatarios; tal notificación valdrá como canje de ratificaciones. Esta Convención quedará abierta a la adhesión de los Estados no signatarios".

3.- Convención de Montevideo de 1933.

La falta de claridad en los términos de la Convención de La Habana, su ambigüedad e imprecisión en lo relativo a las bases fundamentales en que se apoya la institución del asilo, y las necesidades cada vez más apremian -

tes de proveer normas de protección a la vida y a la libertad de los perseguidos políticos, impusieron a los países americanos la convocatoria de una nueva Convención sobre Asilo, la cual se llevó a cabo en Montevideo, Uruguay, en diciembre de 1933, dentro del marco de la VII Conferencia Internacional Americana. Esta Conferencia consideró que era necesario modificar los términos de la Convención de La Habana en materia de asilo, con el fin principal de preservar o conservar la cordialidad y la buena armonía entre el Estado que presta el asilo y el territorio, y de superar los conflictos que se suscitasen en la práctica o ejercicio del asilo.

La Convención de Montevideo mantuvo el criterio de La Habana en cuanto a la consideración de los delitos comunes en relación con el asilo, pero en cambio le introdujo modificaciones sustanciales de principio y trámite, como son las siguientes; a) la calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo; b) el asilo político no está sujeto a reciprocidad; todos los hombres quedan bajo su protección sea cual fuere su nacionalidad, "con prescindencia de las obligaciones que acepte en esta materia el Estado a que pertenezcan"; y c) que los conflictos suscitados por la intervención personal de los agentes diplomáticos en las discusiones sobre casos concretos de asilo, no podrán ser base para la interrupción de las relaciones diplomáticas entre los Estados, y se resolverán mediante el cambio del Agente diplomático implicado.

La Convención de Montevideo fue ratificada por la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos el 27

de diciembre de 1934, y publicada en el Diario Oficial - el 10 de abril de 1936. Su Articulado es el que sigue:

"Artículo 1. Substituyése el Artículo 1 de la Convención de La Habana sobre Derecho de Asilo, de 20 de febrero de 1928, por el siguiente: "No es lícito a los Estados dar asilo en Legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculpados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar.

Las personas mencionadas en el párrafo precedente, que se refugiaren en algunos de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto lo requiera el Gobierno local".

Artículo 2. La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo.

Artículo 3. El asilo político, por su carácter de institución humanitaria, no está sujeto a reciprocidad. Todos los hombres pueden estar bajo su protección, sea cual fuere su nacionalidad, sin perjuicio de las obligaciones que en esta materia tenga contraídas el Estado a que pertenezcan; pero los Estados que no reconozcan el asilo político sino con ciertas limitaciones o modalidades, no podrán ejercerlo en el extranjero sino en la manera y dentro de los límites con que lo hubieran reconocido.

Artículo 4. Cuando se solicite el retiro de un -

Agente diplomático a causa de las discusiones a que hubiere dado lugar un caso de asilo político, el Agente diplomático deberá ser reemplazado por su Gobierno, sin que ello pueda determinar la interrupción de las relaciones diplomáticas de los dos Estados.

Artículo 5. La presente Convención no afecta los compromisos contraídos anteriormente por las Altas Partes Contratantes en virtud de acuerdos internacionales.

Artículo 6. La presente Convención será ratificada por las Altas Partes Contratantes, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay queda encargado de enviar copias certificadas auténticas para el referido fin. Los instrumentos de ratificación serán depositados en los Archivos de la Unión Panamericana, en Washington, que notificará dicho depósito a los Gobiernos signatarios; tal notificación valdrá como canje de ratificaciones.

Artículo 7. La presente Convención entrará en vigor entre las Altas Partes Contratantes en el orden en que vayan depositando sus respectivas ratificaciones.

Artículo 8. La presente Convención regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciada mediante aviso anticipado de un año a la Unión Panamericana, que la transmitirá a los demás Gobiernos signatarios. Transcurrido este plazo, la Convención cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para las demás Altas Partes Contratantes.

Artículo 9. La presente Convención quedará abierta a la adhesión y accesoión de los Estados no signatarios. Los instrumentos correspondientes serán depositados en los archivos de la Unión Panamericana, que los comunicará a las otras Altas Partes Contratantes".

4.- Convención de Caracas de 1954.

Las Convenciones sobre Asilo suscritas por los países americanos enuncian en sus términos los antecedentes y los principios que fundamentan la institución del asilo, y al invocarlos les extienden un efecto jurídico obligatorio.

Las mencionadas Convenciones, consideradas de este modo como tratados declarativos, no introducen en sus textos principios nuevos, pues ello constituiría una extralimitación de sus redactores, quienes, en caso de desearlo, lo reconocen así en sus exposiciones de motivos, y dan las razones que en su opinión justifican esta desviación parcial de sus funciones.

El internacionalista Francisco A. Ursúa (47) dice que la falta de ratificación de un tratado declarativo, significa tan sólo que el efecto jurídico del instrumento internacional de que se trata no puede hacerse valer -

(47) Francisco A. Ursúa. Op. Cit.

en contra de una Parte que no lo haya ratificado, pero - que puede, sin embargo, aceptar todos y cada uno de sus - principios, y mantenerlos en vigor, o la mayor parte, o - alguno o algunos de ellos, dejando de ratificar sea por - omisión voluntaria, por lentitud en los procedimientos - parlamentarios, por objeción a un simple término, a una - disposición particular, o a varios o a uno de sus artícu- los; y también puede significar inconformidad con el con- tenido todo. Pero la falta de ratificación no puede signi- ficar el repudio de las normas que contiene.

Y es de esa manera como algunos Estados como Argen- tina y Venezuela, entre otros, no ratificaron las Conven- ciones de La Habana y Montevideo, y sin embargo, han res- petado el asilo otorgado por otros países en sus territo- rios, y los han practicado en el de otros.

La importancia de la Décima Conferencia Interameri- cana es que de ella se obtuvo la primera Convención sobre Asilo Territorial, además de la Convención sobre Asilo Di- plomático que se suscribió en dicho acto, el 28 de marzo- de 1954 en Caracas, Venezuela.

La Convención sobre Asilo Diplomático dice:

"Artículo 1. El asilo otorgado en legaciones, na- vios de guerra y campamentos o aeronaves militares, a per- sonas perseguidas por motivos o delitos políticos, será - respetado por el Estado territorial de acuerdo con las - disposiciones de la presente Convención.

Para los fines de esta Convención, legación es toda sede de Misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los edificios.

Los navíos de guerra o aeronaves militares que estuviesen provisionalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación, no pueden constituir recinto de asilo.

Artículo 2. Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por que lo niega.

Artículo 3. No es lícito conceder asilo a personas que al tiempo de solicitarlo se encuentren inculpadas o procesadas en forma ante tribunales ordinarios competentes y por delitos comunes, o estén condenadas por tales delitos y por dichos tribunales, sin haber cumplido las penas respectivas, ni a los desertores de la fuerzas de tierra, mar y aire, salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político.

Las personas comprendidas en el inciso anterior que de hecho penetraren en un lugar adecuado para servir de asilo deberán ser invitadas a retirarse o, según el caso, entregadas al gobierno local, que no podrá juzgarlas por delitos políticos anteriores al momento de la entrega.

Artículo 4. Corresponde al Estado asilante la cali
ficación de la naturaleza del delito o de los motivos de
la persecución.

Artículo 5. El asilo no podrá ser concedido sino -
en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indis-
pensable para que el asilado salga del país con las segu-
ridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial-
a fin de que no peligre su vida, su libertad o su inte -
gridad personal, o para que se ponga de otra manera en se
guridad al asilado.

Artículo 6. Se entienden como casos de urgencia, -
entre otros, aquellos en que el individuo sea perseguido-
por personas o multitudes que hayan escapado al control -
de las autoridades, o por las autoridades mismas, así co-
mo cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vi
da o de su libertad por razones de persecución política y
no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad.

Artículo 7. Corresponde al Estado asilante apre -
ciar si se trata de un caso de urgencia.

Artículo 8. El agente diplomático, jefe de navío -
de guerra, campamento o aeronave militar, después de con-
cedido el asilo, y a la mayor brevedad posible, lo comuni-
cará al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado te -
rritorial o a la autoridad administrativa del lugar si el
hecho hubiese ocurrido fuera de la Capital.

Artículo 9. El funcionario asilante tomará en cuen
ta las informaciones que el gobierno territorial le ofrez

ca para normar su criterio respecto a la naturaleza del delito o de la existencia de delitos comunes conexos; pero será respetada su determinación de continuar el asilo o exigir el salvoconducto para el perseguido.

Artículo 10. El hecho de que el gobierno del Estado territorial no esté reconocido por el Estado asilante no impedirá la observancia de la presente Convención, y ningún acto ejecutado en virtud de ella implica reconocimiento.

Artículo 11. El gobierno del Estado territorial puede, en cualquier momento, exigir que el asilado sea retirado del país, para lo cual deberá otorgar un salvoconducto y las garantías que prescribe el Artículo 5.

Artículo 12. Otorgado el asilo, el Estado asilante puede pedir la salida del asilado para territorio extranjero, y el Estado territorial está obligado a dar inmediatamente, salvo caso de fuerza mayor, las garantías necesarias a que se refiere el Artículo 5 y el correspondiente salvoconducto.

Artículo 13. En los casos a que se refieren los artículos anteriores, el Estado asilante puede exigir que las garantías sean dadas por escrito y tomar en cuenta, para la rapidez del viaje, las condiciones reales de peligro que se presenten para la salida del asilado.

Al Estado asilante le corresponde el derecho de trasladar al asilado fuera del país. El Estado territorial puede señalar la ruta preferible para la salida del-

asilado, sin que ello implique determinar el país de destino.

Si el asilo se realiza a bordo de navío de guerra o aeronave militar, la salida puede efectuarse en los mismos, pero cumpliendo previamente con el requisito de obtener el respectivo salvoconducto.

Artículo 14. No es imputable al Estado asilante la prolongación del asilo ocurrida por la necesidad de obtener las informaciones indispensables para juzgar la procedencia del mismo, o por circunstancias de hecho que pongan en peligro la seguridad del asilado durante el trayecto a un país extranjero.

Artículo 15. Cuando para el traslado de un asilado a otro país fuere necesario atravesar el territorio de un Estado Parte en esta Convención, el tránsito será autorizado por éste sin otro requisito que el de la exhibición - por vía diplomática, del respectivo salvoconducto visado y con la constancia de la calidad de asilado otorgada por la misión diplomática que acordó el asilo.

En dicho tránsito, al asilado se le considerará - bajo la protección del Estado asilante.

Artículo 16. Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del Estado territorial ni en lugar próximo a él, salvo por necesidades de transporte.

Artículo 17. Efectuada la salida del asilado, el---

Estado asilante no está obligado a radicarlo en su territorio; pero no podrá devolverlo a su país de origen, sino cuando concorra voluntad expresa del asilado.

La circunstancia de que el Estado territorial comunique al funcionario asilante su intención de solicitar la posterior extradición del asilado no perjudicará la aplicación de dispositivo alguno de la presente Convención. En este caso, el asilado permanecerá radicado en el territorio del Estado asilante, hasta tanto se reciba el pedido formal de extradición, conforme con las normas jurídicas que rigen esa institución en el Estado asilante. La vigilancia sobre el asilado no podrá extenderse por más de treinta días.

Los gastos de este traslado y los de radicación preventiva corresponden al Estado solicitante.

Artículo 18. El funcionario asilante no permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública, ni intervenir en la política interna del Estado territorial.

Artículo 19. Si por causa de ruptura de relaciones el representante diplomático que ha otorgado el asilo debe abandonar el Estado territorial, saldrá aquél con los asilados.

Si lo establecido en el inciso anterior no fuere posible por motivos ajenos a la voluntad de los asilados o del agente diplomático, deberá éste entregarlos a la representación de un tercer Estado Parte en esta Convención,

con las garantías establecidas en ella.

Si esto último tampoco fuere posible, deberá entregarnos a un Estado que no sea Parte y que convenga en mantener el asilo. El Estado territorial deberá respetar dicho asilo.

Artículo 20. El asilo diplomático no estará sujeto a reciprocidad.

Toda persona, sea cual fuere su nacionalidad, puede estar bajo la protección del asilo.

Artículo 21. La presente Convención queda abierta a la firma de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, y será ratificada por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Artículo 22. El instrumento original, cuyos textos en español, francés, inglés, y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Unión Panamericana, la cual enviará copias certificadas a los Gobiernos para los fines de su ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Unión Panamericana y ésta notificará dicho depósito a los gobiernos signatarios.

Artículo 23. La presente Convención entrará en vigor entre los Estados que la ratifiquen en el orden en que depositen sus respectivas ratificaciones.

Artículo 24. La presente Convención regirá indefi-

nidamente, pero podrá ser denunciada por cualquiera de los Estados signatarios mediante aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para los demás Estados signatarios. La denuncia será transmitida a la Unión Panamericana y ésta la comunicará a los demás Estados signatarios".

Convención Sobre Asilo Territorial (Firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana).

"Artículo 1. Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno.

Artículo 2. El respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la que tiene sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.

Cualquier violación de soberanía consistente en actos de un gobierno o de sus agentes contra la vida o la seguridad de una persona, ejecutados en el territorio de otro Estado, no puede considerarse atenuada por el hecho de que la persecución haya empezado fuera de sus fronte -

ras u obedezca a móviles políticos o a razones de Estado.

Artículo 3. Ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas - perseguidas por motivos o delitos políticos.

Artículo 4. La extradición no es procedente cuando se trate de personas que, con arreglo a la calificación-- del Estado requerido, sean perseguidas por delitos políti- cos o por delitos comunes cometidos con fines políticos, - ni cuando la extradición se solicita obedeciendo a móvi- les predominantes políticos.

Artículos 5. El hecho de que el ingreso de una per- sona a la jurisdicción territorial de un Estado se haya - realizado subrepticia o irregularmente no afecta las esti- pulaciones de esta Convención.

Artículo 6. Sin perjuicio de lo dispuesto en los - Artículos siguientes, ningún Estado está obligado a esta- blecer en su legislación o en sus disposiciones o actos - administrativos aplicables a extranjeros distinción algu- na motivada por el solo hecho de que se trate de asilados o refugiados políticos.

Artículo 7. La libertad de expresión del pensamien- to que el derecho interno reconoce a todos los habitantes de un Estado no puede ser motivo de reclamaciones por o- tro Estado basándose en conceptos que contra éste o su go- bierno expresen públicamente los asilados o refugiados, - salvo el caso de que esos conceptos constituyan propagan- da sistemática por medio de la cual se incite al empleo -

de la fuerza o de la violencia contra el gobierno del Estado reclamante.

Artículo 8. Ningún Estado tiene el derecho de pedir a otro Estado que coarte a los asilados o refugiados políticos la libertad de reunión o asociación que la legislación interna de éste reconoce a todos los extranjeros dentro de su territorio, a menos que tales reuniones o asociaciones tengan por objeto promover el empleo de la fuerza o la violencia contra el Estado solicitante.

Artículo 9. A requerimiento del Estado interesado, el que ha concedido el refugio o asilo procederá a la vigilancia o internación, hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de aquellos refugiados o asilados políticos que fueren notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo, así como de aquéllos de quienes haya pruebas de que se disponen a incorporarse a él.

La determinación de la distancia prudencial de las fronteras para los efectos de la internación dependerá del criterio de las autoridades del Estado requerido.

Los gastos de toda índole que demande la internación de asilados o refugiados políticos serán por cuenta del Estado que la solicite.

Artículo 10. Los internados políticos, a que se refiere el Artículo anterior, darán aviso al gobierno del Estado en que se encuentran siempre que resuelvan salir del territorio. La salida les será concedida, bajo la con

dición de que no se dirigirán al país de su procedencia, y dando aviso al gobierno interesado.

Artículo 11. En todos los casos en que la introducción de una reclamación o de un requerimiento sean procedente conforme a este convenio, la apreciación de la prueba presentada por el Estado requirente dependerá del criterio del Estado requerido.

Artículo 12. La presente Convención queda abierta a la firma de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, y será ratificada por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Artículo 13. El instrumento original, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Unión Panamericana, la cual enviará copias certificadas a los gobiernos para los fines de su ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Unión Panamericana y ésta notificará dicho depósito a los gobiernos signatarios.

Artículo 14. La presente Convención entrará en vigor entre los Estados que la ratifiquen en el orden en que depositen sus respectivos ratificaciones.

Artículo 15. La presente Convención regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciada por cualquiera de los Estados signatarios mediante aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesarán sus efectos para el denunciante, quedando en vigor entre los demás Estados sig-

natarios. La denuncia será transmitida a la Unión Panamericana y ésta la comunicará a los demás Estados signatarios".

Hemos de hacer notar que en esta Convención México hizo las siguientes reservas:

"La delegación de México hace reserva expresa de los Artículos 9 y 10 de la Convención sobre Asilo Territorial, porque son contrarios a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

5.- Tratado Sobre Asilo y Refugio.

Hablaremos de éste, celebrado en Montevideo el 4 de agosto de 1939, ya que mejora y amplía los conceptos plasmados en el Tratado a que nos referimos en el numeral primero del presente Capítulo, como se desprende de la expresión de motivos: "teniendo en cuenta que los principios relativos al Asilo, consagrados en el Tratado de Derecho Penal Internacional suscrito en Montevideo el 23 de enero de 1889, deben ser ampliados para que comprendan las nuevas situaciones que han ocurrido y reafirmen la doctrina consagrada en América", por lo que la comunidad de Estados Americanos" han convenido en celebrar el presente Tratado".

"CAPITULO I**Del Asilo Político.**

Artículo 1o. El asilo puede concederse sin distinción de nacionalidad y sin perjuicio de los derechos y de las obligaciones de protección que incumben al Estado al que pertenezcan los asilados.

El Estado que acuerde el asilo no contrae por ese hecho, el deber de admitir en su territorio a los asilados, salvo el caso de que éstos no fueran recibidos por otros Estados.

Artículo 2o. El asilo sólo puede concederse en las Embajadas, Legaciones, buques de guerra, campamentos y aeronaves militares, exclusivamente a los perseguidos por motivos o delitos políticos y por delitos políticos concurrentes en que no proceda la extradición. Los Jefes de Misión podrán también recibir asilados en su residencia, en el caso de que no viviesen en el local de las Embajadas y Legaciones.

Artículo 3o. No se concederá asilo a los acusados de delitos políticos que, previamente, estuvieren procesados o hubieren sido condenados por delitos comunes y por los Tribunales ordinarios.

La calificación de las causas que motivan el asilo correspondiente al Estado que lo concede.

El asilo no podrá ser concedido a los desertores de las fuerzas de mar, tierra y aéreas, salvo que el hecho revista claramente carácter político.

Artículo 4o. El Agente Diplomático o el Comandante que concediere el asilo comunicará inmediatamente los nombres de los asilados al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado donde se produjo el hecho o la autoridad administrativa del lugar, si hubiera ocurrido fuera de la capital, salvo que graves circunstancias lo impidieran materialmente o hicieran esta comunicación peligrosa para la seguridad de los asilados.

Artículo 5o. Mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos que alteren la tranquilidad pública o que tiendan a participar o influir en actividades políticas. Los Agentes Diplomáticos o Comandantes requerirán de los asilados sus datos personales y la promesa de no tener comunicaciones con el exterior sin su intervención expresa. La promesa será por escrito y firmada; si se negarán o infringieran de esas condiciones, el Agente Diplomático o Comandante hará cesar inmediatamente el asilo. Podrá impedirse a los asilados, llevar consigo otros objetos que los de uso personal, los papeles que les pertenecieren y el dinero necesario para sus gastos de vida, sin que puedan depositarse otros valores u objetos en el ugar del asilo.

Artículo 6o. El Gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional en el más breve plazo; y el Agente Diplomático o Comandante que haya concedido el asilo podrá, por su parte, exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetándose la inviolabilidad de su persona y la de los papeles que le pertenecieren y que llevare consigo en el momento de recibir asilo, así como con los re-

cursos indispensables para sustentarse por un tiempo prudencial. No existiendo tales garantías, la evacuación puede ser postergada hasta que las autoridades locales las faciliten.

Artículo 7o. Una vez salidos del Estado, los asilados no podrán ser desembarcados en punto alguno del mismo. En el caso de que un exasilado volviera a ese país, no podrá acordársele nuevo asilo, subsistiendo la perturbación que motivó la concesión del mismo.

Artículo 8. Cuando el número de asilados exceda la capacidad normal de los lugares de refugio, indicados en el Artículo 2o., los Agentes Diplomáticos o Comandantes podrán habilitar otros locales, bajo el amparo de su bandera, para su resguardo y alojamiento. En tal caso deberán comunicar el hecho a las autoridades.

Artículo 9o. Los buques de guerra o aeronaves militares que estuvieren provisoriamente en diques o talleres para ser reparados, no ampararán a los que en ellas se asilen.

Artículo 10o. Si en caso de ruptura de relaciones el representante diplomático que ha acordado asilo debe abandonar el territorio del país en que se encuentra, saldrá de él con los asilados, y si ello no fuere posible por causa independiente a la voluntad de los mismos o del Agente Diplomático, podrá entregarlos a un Tercer Estado con las garantías establecidas en este Tratado. Tal entrega se realizará mediante la traslación de dichos asilados a la sede de la Misión diplomática que hubiere acep-

tado el correspondiente encargo, o con la permanencia de los asilados en el local en que se guarde el archivo de la Misión diplomática saliente, local que permanecerá bajo la salvaguardia directa del agente diplomático a quien se hubiere encargado. En uno u otro caso, deberá informarse al Ministerio de Relaciones Exteriores local, conforme a lo dispuesto en el Artículo 4o.

CAPITULO II.

Del Refugio en Territorio Extranjero.

Artículo 11. El refugio concedido en el territorio de las Altas Partes Contratantes, ejercido de conformidad con el presente Tratado, es inviolable para los perseguidos a quienes se refiere el Artículo 2o., pero el Estado tiene el deber de impedir que los refugiados realicen en su territorio actos que pongan en peligro la paz pública del Estado del que proceden.

La calificación de las causas que motivan el refugio corresponde al Estado que lo concede.

La concesión de refugio no comporta para el Estado que lo otorga, el deber de admitir indefinidamente en su territorio a los refugiados.

Artículo 12. No se permitirá a los emigrados políticos establecer juntas o comités constituidos con el propósito de promover o fomentar perturbaciones del orden en cualquiera de los Estados Contratantes. Tales juntas o -

comités serán disueltos, previa comprobación de su carácter subversivo, por las autoridades del Estado en que se encuentran.

La cesación de los beneficios del refugio no autoriza a poner en el territorio del Estado perseguidor al refugiado.

Artículo 13. A requerimiento del Estado interesado, el que ha concedido el refugio procederá a la vigilancia o internación hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de los emigrados políticos. El Estado requerido apreciará la procedencia de la petición y fijará la distancia a que se alude.

Artículo 14. Los gastos de toda índole que demande la internación de asilados y emigrados políticos serán de cuenta del Estado que la solicite.

Con anterioridad a la internación de los refugiados, los Estados se pondrán de acuerdo sobre el mantenimiento de aquéllos.

Artículo 15. Los internados políticos darán aviso al Gobierno del Estado en que se encuentren cuando resuelvan salir del territorio. La salida les será permitida, bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia y dando aviso al Gobierno interesado.

CAPITULO III

Disposiciones Generales.

Artículo 16. Toda divergencia que se suscite sobre la aplicación del presente Tratado, será resuelta por la vía diplomática o, en su defecto, se someterá a arbitraje o a decisión judicial, siempre que exista Tribunal cuya competencia reconozca ambas partes.

Artículo 17. Todo Estado que no haya suscrito el presente Tratado, podrá adherirse a él, enviando el instrumento respectivo al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, quien lo notificará a las demás Altas Partes Contratantes por la vía diplomática.

Artículo 18. El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes de acuerdo con sus normas constitucionales. El Tratado original y los instrumentos de ratificación serán depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, el que comunicará las ratificaciones, por vía diplomática, a los demás Estados Contratantes. El Tratado entrará en vigencia entre las Altas Partes Contratantes en el orden en que hayan depositado sus ratificaciones. La notificación será considerada como canje de ratificaciones.

Artículo 19. Este Tratado regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciado mediante aviso anticipado de -

dos años, trascurridos los cuales cesará en sus efectos - para el Estado denunciante, quedando subsistente para los demás Estados signatarios.

La denuncia será dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, - quien la transmitirá a los demás Estados Contratantes.

CAPITULO VII
CONCLUSIONES.

CAPITULO VII
CONCLUSIONES

Se ha dicho que el asilo tiende a desaparecer a medida que los pueblos maduren políticamente.

Esto es, en la manera en que en una región del mundo se practica el asilo, es como se conoce su desarrollo político-cultural. A mayor práctica menos desarrollo. Debemos reconocer algo de verdad en esto, ya que al Continente Americano se le conoce, a excepción de la zona norte, por la juventud de sus naciones.

Sin embargo, América ha sabido hacer frente a esta verdad de la manera más congruente y positiva, y ha regulado normativamente este fenómeno jurídico social internacional.

Pero como todos sabemos, el Derecho evoluciona con la sociedad misma y si a esto aunamos el problema de la falta de ratificaciones o adhesiones por parte de un cierto número de países de la Región a los instrumentos universales y regionales sobre la materia, da como consecuencia que se presenten en la institución del asilo distintas carencias insatisfechas, como la necesidad de adecuar la valiosa tradición del asilo en Hispanoamérica a los problemas actuales de la Región, caracterizados por la masificación de los desplazamientos y el incremento numérico de personas en busca de asilo; asimismo la conveniencia de superar determinadas lagunas tanto del sistema universal como del sistema interamericano, así como del or -

den jurídico interno de los Estados para hacer frente a - los complejos problemas legales, económicos, sociales, - culturales y laborales de estas personas, así como la necesidad de armonizar los principios, las normas y los mecanismos de protección de los asilados y refugiados en - nuestro Continente.

De ahí la obligación de los Estados de realizar un esfuerzo, acorde con las circunstancias por las que atraviesa la Región, que permita conjugar los aspectos más - favorables de la tradición del sistema interamericano, - con los elementos que aporta el sistema universal de protección a refugiados y asilados.

Es necesario extender en Hispanoamerica la protección que los instrumentos universales e interamericanos - otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o en parte del país de origen; así mismo, promover a la sistematización de los principios y criterios contenidos en cada uno de los sistemas, con miras al perfeccionamiento de su aplicación y a la formulación de normas que sean posteriormente, lo que es muy importante, adoptadas por el ordenamiento interno de los Estados.

Hemos de reconocer que los regímenes relativos al estatuto jurídico de asilados, constituyen un sistema normativo adecuado de protección internacional, sin embargo el problema se presenta al ponerlo en práctica, por lo -

que dicha interpretación y aplicación se debe efectuar -- con los principios generales del Derecho y la costumbre -- internacionales.

Esto no es un descubrimiento. Los Estados trabajan continuamente para perfeccionar la institución del asilo.

Y es así que organismos como el Alto Comisionado -- de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Unión Panamericana, a nivel internacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en -- nuestro país, por citar sólo algunos, investigan, estu -- dian, desarrollan criterios y se reúnen para evaluar y -- dar a conocer al mundo sus logros.

En esta magna obra del hombre de todas las épocas, es donde yo deposito mi modesto "grano de arena" -- al realizar este trabajo, con la esperanza de influir de -- algún modo en el ánimo de las futuras generaciones univer -- sitarias y lograr su interés en la problemática del Dere -- cho Internacional, pero sobre todo en esta noble institu -- ción de indudable origen y contenido humanitario que es -- el Derecho de Asilo.

B I B L I O G R A F I A

Revista Foro de México.

No. 76.

1o. de julio de 1959.

México, D.F.

Revista de la Facultad de Derecho.

No. 17.

1956.

Caracas, Venezuela.

Revista El Foro.

Quinta Epoca.

No. 32.

Octubre - Diciembre de 1973.

México, D.F.

Anuario Uruguayo de Derecho Internacional.

1962.

Jurídica.

No. 11.

Julio de 1979.

México, D.F.

Revista de Derecho.

Universidad de la Paz, Bolivia.

Años VII y VIII.

Números 25 y 26.

Diciembre de 1955 a marzo de 1956.

Revista Española de Derecho.

Vol. X.

No. 3.

1957.

Madrid, España.

Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Año LIII.

No. 446.

Abril - Junio de 1958.

Bogotá, Colombia.

Revista de Derecho y Ciencias Sociales.

Año XXX.

Abril - Junio de 1962.

No. 120.

Universidad de Concepción, Chile.

Revista de la Comisión Internacional de Juristas.

Vol. III.

No. 2.

Ginebra, Suiza.

Revista Savigny.

No. 17.

Octubre de 1962.

Francia.

Jurídica.

No. 8.

Marzo de 1976.

México, D.F.

Diccionario Enciclopédico Quillet.

Tomo I.

Panamá.

Agenda de la 7a. Conferencia Panamericana.

1933.

México.

Ley General de Población.

Estados Unidos Mexicanos.

Ediciones Andrade.

Actas del Congreso Hispano-Luso-Americano.

Unión Panamericana.

Estudio Sobre Delitos Políticos.

Comité Jurídico Interamericano.

Noviembre de 1959.

Unión Panamericana.

Tribunal de Nuremberg, 1945 - 1949.

Actas y Documentos.

1954.

Corte Internacional de Justicia de la Organización de las Naciones Unidas.

Revista Española de Derecho Internacional.

No. 7.

Mayo de 1959.

Madrid, España.

Convenciones y Tratados Interamericanos.
Unión Panamericana.

El Asilo Diplomático.
Carlos Fernández.
Editorial Jus.
México.
1970.

Tratado de Derecho Internacional Público.
Hildebrando Accioly.
1945.
Brasil.

Curso de Derecho Internacional Público.
César Sepúlveda.
1960.
México.

Derecho Internacional Público.
Sánchez de Bustamante.
La Habana, Cuba.

Droit International Public.
Calvo M. Charles.
Tomo III.
Libro XVII.
Sección II.
París, Francia.

El Derecho de Gentes.

El Derecho de Gentes.

R. Vattel.

Tomo II.

Libro IV.

1834.

Madrid, España.

El Asilo Diplomático.

Ursúa Francisco A.

México.

Derecho Internacional.

F. Blunstchli.

Libro III.

1871

México.